



**LA RENOVACIÓN DEL CENTRO DE SANTIAGO DE CALI DESDE LA  
GOBERNANZA URBANA, EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA E.M.R.U.**

Sebastián Acosta Zapata

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
SANTIAGO DE CALI  
2017



**LA RENOVACIÓN DEL CENTRO DE SANTIAGO DE CALI DESDE LA  
GOBERNANZA URBANA, EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA E.M.R.U.**

**SEBASTIÁN ACOSTA ZAPATA.**

Tesis de Grado de Maestría para optar por el  
Título de Magíster en Políticas Públicas

Director de Tesis: JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN. PhD.

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
SANTIAGO DE CALI  
2017

## **AGRADECIMIENTOS**

Este proyecto se ha concretado gracias al apoyo incondicional de los seres con los que me he rodeado. En primera instancia a mi madre Lucía y a mi padre Nelson, quienes desde el principio de mi existencia han estado presentes y me han acompañado en cada uno de los pasos y proyectos que he emprendido. Su amor y dedicación han sido el pilar fundamental para mi formación académica, humana y ética. A María, la persona que día tras día está presente ayudando a hacerme la cotidianidad más llevadera con su invaluable arte de servir. A mi tía Liliana por su presencia constante e irrestricta que siempre sirvió como apoyo. Y a toda mi familia que de alguna manera estuvo emocional e intelectualmente presente.

En segundo lugar, los agradecimientos van para aquellos seres que por designios de la vida y el destino no están más en este camino, y de quienes no me olvido.

Igualmente importante es agradecer al profesor Jorge Enrique Arias Calderón por su acompañamiento intelectual y académico en el proceso de este trabajo de grado. Sus consejos claros, certeros y meticulosos fueron los que permitieron orientar este trabajo por los caminos adecuados. También agradezco a todo el equipo del Programa de la Maestría en Políticas Públicas y al grupo de investigación de Derecho, Sociedad y Estado por brindarme un espacio en el cual se compartió y aprendió.

Y gracias a la Universidad del Valle por abrirme las puertas y permitirme aprender, crecer, investigar y sobre todo enseñar, debido a la Asistencia de Docencia e Investigación que me otorgó. Sin esa colaboración, éste trabajo no se hubiera podido culminar en el tiempo que se logró hacer.

*La ciudad es la unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo; no es un objeto simple, ni un artefacto, ni un bien manufacturado, es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis y gestión, de estudios interdisciplinarios y acciones inter y transectoriales.*

Política Urbana Nacional. 1995.

## CONTENIDO

RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I.....	15
CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	15
1.1 Antecedentes de Procesos de Renovación Urbana Significativos.....	15
1.1.1 Casos de renovación urbana en el contexto iberoamericano.....	15
1.1.2 Paralelo entre la renovación urbana de Quito, Buenos Aires y Cali.....	24
1.1.3 Casos de renovación urbana y las entidades encargadas: breve contexto colombiano.....	27
1.1.4 Síntesis conceptual de los antecedentes.....	28
1.1.5. El contexto del caso de estudio: Renovación urbana en el centro de Cali. Contextualización.....	30
1.2. Marco Legal.....	33
1.2.1. Referencias Normativas.....	33
1.2.2. Referencia internacional.....	33
1.2.3. Referencia Nacional.....	34
1.3 Delimitación, Planteamiento del problema y alcance de la investigación.....	37
1.4 Justificación o las razones para desarrollar la investigación.....	40
1.5. Objetivos.....	42
1.5.1 Objetivo General.....	42
1.5.2 Objetivos específicos.....	42
1.6 Metodología.....	42
1.6.1 Método.....	42
1.6.2. Técnicas de investigación.....	44
1.6.3. Diseño Metodológico.....	45
CAPÍTULO II.....	49
REFERENTES CONCEPTUALES Y TEÓRICOS.....	49

2.1 El Neo-institucionalismo como teoría marco para el abordaje desde una perspectiva de la Ciencia Política. ....	50
2.2 El Neo-Liberalismo o las políticas de ajuste: una mirada hacia lo urbano. ....	56
2.3 La Gobernanza Urbana: Una propuesta teórica para analizar. ....	58
2.4 Capacidad Institucional: Referencia Para El Análisis. ....	67
2.5 Los Proyectos de Recuperación Urbana y Sus Debates. ....	70
CAPÍTULO III. ....	75
MARCO NORMATIVO PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA.....	75
3.1 Política Urbana Nacional del Salto Social: “Ciudades y Ciudadanía” (1995) .....	76
3.1.1 Los Macroproyectos urbanos como acciones del estado para propiciar la construcción de ciudades. ....	82
3.2 La Ley 388 de 1997 como referente legal para la acción estatal en el territorio.....	84
3.3 Planes de Desarrollo: La voluntad política en la renovación del centro de Cali.....	93
3.4 Planes de Ordenamiento Territorial de Cali: Las formas de concretar la voluntad política.....	99
CAPÍTULO IV.....	107
LA CAPACIDAD DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA .....	107
4.1 Características Institucionales Formales de la E.M.R.U. ....	107
4.2 Cuatro Planes Parciales, un solo Proyecto de Renovación Urbana: Ciudad Paraíso. ....	112
4.2.1. Plan Parcial El Calvario.....	113
4.2.2 Plan Parcial Sucre.....	116
4.2.4 Plan Parcial de la Ciudadela de la Justicia. ....	121
4.2.5 Planes Parciales en Ciudad Paraíso.....	124
4.3 Análisis de la capacidad institucional desde el factor humano. ....	125
CAPÍTULO V:.....	141
LA GOBERNANZA DESDE LOS ACTORES,.....	141
SUS INTERESES Y DINÁMICAS. ....	141
5.1 La Empresa Municipal de Renovación Urbana. ....	141

5.2 Promotora Paraíso Centro Comercial.....	151
5.3 Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso .....	159
CAPÍTULO VI:.....	169
ARTICULACIÓN Y VINCULACIÓN .....	169
ENTRE LO TEÓRICO Y LO EMPÍRICO .....	169
CONCLUSIONES Y POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	179
BIBLIOGRAFÍA.....	187
ANEXOS.....	194
Anexo 1.A.....	194
Anexo 1.B.....	199
Anexo 2.....	200
Anexo 3.....	201

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	94
Tabla 2.....	95
Tabla 3.....	97
Tabla 4.....	125

## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1.....	113
Imagen 2.....	116
Imagen 3.....	118
Imagen 4.....	121
Imagen 5.....	124
Imagen 6.....	159
Imagen 7.....	161

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 .....	127
Gráfica 2 .....	128
Gráfica 3 .....	129
Gráfica 4 .....	130
Gráfica 5 .....	131
Gráfica 6 .....	132
Gráfica 7 .....	133
Gráfica 8 .....	134
Gráfica 9 .....	136
Gráfica 10 .....	137
Gráfica 11 .....	139
Gráfica 13 .....	139
Gráfica 14 .....	140



## RESUMEN

La presente investigación busca abordar **¿De qué manera desde la gobernanza urbana la capacidad de la Empresa Municipal de Renovación Urbana – E.M.R.U.- coordina los intereses de los actores involucrados en el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso (2008-2016)?** Conforme a esto, tiene por objetivo analizar la forma en que la capacidad institucional de la E.M.R.U. gestiona y coordina los intereses de los diferentes actores implicados en el proyecto de regeneración urbana.

Mediante un estudio de caso se propone analizar la capacidad institucional de una empresa industrial y comercial del Estado como la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali para desarrollar el proyecto de regeneración urbana Ciudad Paraíso. Se plantea un abordaje desde la teoría Neo-institucionalista de la Ciencia Política, para concentrarse en el enfoque teórico de la Gobernanza Urbana, y sobre todo uno de sus componentes: la capacidad institucional.

También se recalca el rol del municipio, debido al estudio de caso propuesto, como representante de Estado en la coordinación y gestión de los diferentes actores involucrados en el proceso, como lo son los inversionistas representantes del mercado y las organizaciones de vecinos de la zona representando a la sociedad civil. Este papel protagónico del Estado se concibe desde la capacidad institucional que se tenga para lograr los fines de la acción pública.

Además, se realiza una metodología mixta que involucra instrumentos como entrevistas semi-estructuradas, revisión documental y encuestas. Se espera aportar al desarrollo del campo de las políticas públicas urbanas en América Latina, en la medida que se brinden nuevas ideas y conceptos para analizar y estudiar las acciones que el Estado emprende para renovar, revitalizar, rehabilitar y regenerar

espacios de las ciudades caídos en desuso o deterioro social, económico, ambiental, político y físico.

**Palabras Claves:** Gobernanza Urbana, Proyecto de Renovación Urbana, Capacidad Institucional, Estado, Ciudad.

## INTRODUCCIÓN

La ciudad se construye y reconstruye por procesos políticos, sociales, económicos y culturales propios de cada momento histórico (Sassen, 1991; Harvey, 2006; Rojas, 2004). Algunos de estos procesos son aleatorios como las migraciones de los campos a las grandes ciudades ocurridas entre las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, otros planificados como la urbanización programada de tierras y los proyectos de regeneración y renovación urbana. Estos últimos se enmarcan en nuevas lógicas gestión, gobierno y planificación. (Carrión y Hanley, 2004; Rojas, 2004; Harvey, 2006, 2009; Sassen, 1991; Borja y Castells, 1997; entre otros).

En este sentido, se propone considerar los ajustes que el Estado colombiano ha hecho en su estructura para responder a las demandas urbanas del siglo XXI, y que se reflejan de manera particular en las dinámicas de los gobiernos locales. El inicio de estas nuevas dinámicas de gobierno y planificación se ubican a principios de la década de 1990, como producto de una serie de cambios políticos y económicos que generó la década anterior. Entre ellos, la desarticulación del proyecto soviético que afectó la forma de planificar el Estado, la economía y particularmente a las ciudades; las políticas de ajuste o neoliberales que ocasionaron que el Estado se redujera y el gobierno tuviera la tendencia a minimizarse exigiéndole la búsqueda de actores privados y de mercado que respondieran a las demandas sociales (De Mattos, 2004).

En este contexto empezaron a surgir términos como buen gobierno, gobernanza, capacidad institucional de las organizaciones públicas, trabajo en red, nueva gestión pública, políticas públicas urbanas entre otros. Estos conceptos fueron usados tanto por los organismos multilaterales y gobiernos para actuar y gobernar, como por la academia- ciencia política, sociología, economía, administración pública- para explicar, desde un nuevo enfoque, este fenómeno.

Lo que se aborda en esta investigación apunta a identificar una forma de gestión pública que compromete la capacidad institucional, tendiente a gestionar una renovación urbana capaz de acrecentar la economía de la ciudad y proyectar un desarrollo de la misma, tanto para insertarse en redes y tendencias globales como para que los sectores menos favorecidos socio-económicamente, puedan favorecerse de las nuevas dinámicas económicas a través de nuevas plazas mejores remuneradas y mejor infraestructura urbana. De esta manera se lograría, mediante los procesos de renovación urbana la mejora de la calidad de vida mediante la construcción de tejido social, de redes de cooperación y convivencia y cohesión comunitaria (Carrión y Hanley, 2004: 20).

En este contexto, fue preciso pensar desde el Estado y desde la academia nuevos modelos de gestión y prácticas político-administrativas como la gobernanza, la capacidad institucional, los procesos de renovación urbana, la confianza y los intereses entre actores para la puesta en marcha de acciones públicas.

Aunque los temas relacionados anteriormente tienen antecedentes globales y se enmarcan en cambios profundos de institucionalidad, es preciso aterrizarlo en estudios concretos, razón por la cual esta investigación pretende analizar el caso de la renovación urbana en el municipio de Santiago de Cali, destacando los principales cambios que el Estado ha realizado en aras de consolidar proyectos de regeneración urbana.

Para este fin, el presente documento se ha organizado en seis capítulos y un apartado final, divididos así:

El primero contiene la delimitación, planteamiento y alcance del problema. Se incluye la pregunta general de la investigación con sus respectivas preguntas secundarias y que dieron lugar al objetivo general y a los objetivos específicos. En seguida se incluye la metodología.

En el segundo capítulo corresponde a los referentes teóricos y conceptuales, enfocándose en el Neo-institucionalismo politológico, sin desconocer los aportes de las otras vertientes del neo-institucionalismo como la sociológica, la histórica, la económica y la propia de la ciencia política que entiende las “reglas del juego” como producto de las normas y los intereses de los diferentes actores. Adicionalmente, se incorpora la Gobernanza como el enfoque principal en el que se va a apalancar la investigación, atendiendo la particularidad de un escenario urbano, en tanto permite abordar aspectos como el trabajo en red, la confianza, el empoderamiento de la sociedad civil y la capacidad institucional.

El tercer capítulo concentra la normatividad relacionada con los asuntos urbanos, regionales y territoriales necesaria para que una serie de políticas urbanas como las de renovación, recuperación y rehabilitación de zonas de las ciudades tengan sustentos jurídico, político e institucional, y responde al primer objetivo específico planteado para esta investigación. En este sentido, se cuenta con la importancia de la Política Urbana establecida en 1995 que se proyectó como la posibilidad de construcción de unas ciudadanías y unas ciudades articuladas y actualizadas a las exigencias del nuevo milenio. También, la Ley 388 de 1997 se establece como un hito normativo importante para Colombia puesto que da piso jurídico y político a los municipios ser autónomos para gestionar su desarrollo en varios aspectos como el del ordenamiento territorial, la preservación del medio ambiente y de elementos culturales, y de acciones urbanísticas eficientes. Además aborda los planes de desarrollo de la administración de Jorge Iván Ospina (2008-2011), Rodrigo Guerrero (2012-2015) y de Maurice Armitage (2016-2019) y los Planes de Ordenamiento Territorial de la ciudad del 2000 y del 2014.

El cuarto capítulo presenta la capacidad de la Empresa Municipal de Renovación Urbana. Se consigna en esta sección las características institucionales formales de dicha entidad, así como los cuatro planes parciales que conforman el Proyecto Ciudad Paraíso y el análisis de la capacidad institucional de la E.M.R.U. desde el

factor humano. Esta parte del trabajo pretende dar cumplimiento al segundo objetivo específico.

El quinto capítulo expone la relevancia de entidades públicas con características privadas para el desarrollo de proyectos de regeneración urbana, su capacidad institucional y la pertinencia de analizar estas acciones desde la óptica de la Gobernanza Urbana. Esto debido a que se pone el énfasis en las relaciones entre diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil con la gestión en manos de alguna entidad del Estado para lograr la propuesta establecida. En esta sección se manifiestan las creencias, opiniones e intereses de los actores estratégicos, como la E.M.R.U., la Promotora y la Veeduría, inmersos en el Proyecto Ciudad Paraíso. Esta parte del trabajo pretende dar cumplimiento al tercer objetivo específico.

Y el sexto capítulo se enmarca en una recapitulación de los conceptos e ideas más destacados de la investigación. Aquí muestra el sustento teórico del Neo-institucionalismo politológico, la gobernanza y la capacidad institución vinculado y relacionado con los principales hallazgos de la investigación y expuestos a lo largo del documento, todo apalancado desde las categorías de análisis como la coordinación, la capacidad institucional y los intereses de los actores.

Igualmente hay un apartado exclusivo para las conclusiones, recomendaciones y futuras líneas y desarrollos de investigación que abordan estas temáticas y este estudio de caso. Es decir que en este punto se enuncian algunos desarrollos futuros con elementos relacionados a las políticas públicas urbanas, a la capacidad institucional de la administración pública y a los proyectos de renovación urbana.

## **CAPÍTULO I**

### **CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 Antecedentes de Procesos de Renovación Urbana Significativos.**

Un segmento de las políticas públicas se ha encargado de estudiar los asuntos urbanos y territoriales (Ver Brugué, Gomá, Blanco, Subirats,) entre ellos la renovación urbana y la gestión territorial. Sin embargo, en cada país y debido a sus desarrollos y capacidades institucionales, las experiencias mismas de la renovación y del estudio de ésta desde las políticas públicas son diferentes.

Las diferencias entre las capacidades institucionales y los modelos de gestión, gobierno y gobernanza propios de los países europeos o norteamericanos y los Estados Latinoamericanos, son cruciales al momento de analizar los proyectos de renovación urbana en escenarios de globalización y políticas Neo-liberales (De Mattos, 2004; Blanco, 2004; Lunge, 2004; Herce, 2013), y de manera más general los procesos de Gobernanza (Prats, 1998; Hufty, 2010). Estas condiciones institucionales, políticas, económicas, sociales y culturales diferentes son tomadas en cuenta en este trabajo investigativo, por lo que los casos expuestos en esta sección pueden involucrar procesos representativos como el de Barcelona, sin embargo, se expondrán, de manera analítica, crítica y reflexiva, casos como el de Quito con la renovación del Centro Histórico, Guayaquil con el proyecto Malecón 2000, Buenos Aires y el desarrollado de Puerto Madero, y Medellín. A continuación se presentan los casos recientes de renovación urbana más destacados, con especial mención en ciudades latinoamericanas.

##### **1.1.1 Casos de renovación urbana en el contexto iberoamericano.**

De acuerdo a lo anterior, se citan ejemplos como Barcelona en España y Washington en Estados Unidos que han tenido procesos de recuperación,

renovación, y rehabilitación de zonas urbanas centrales deterioradas y abandonadas (Rojas, 2004) con iniciativas lideradas por el sector público pero que han buscado el consenso y la coordinación de diferentes actores como lo son los inversionistas privados, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil (Ver Brugué, Gomá y Blanco). Son procesos exitosos que han servido de ejemplo para otras ciudades que pretenden llevar a cabo proyectos de este tipo. Así, Barcelona, diferentes gobiernos locales, empresas constructoras y comunidades se han puesto en la tarea de desarrollar proyectos de renovación tanto de barrios como de grandes zonas de la ciudad que apuntan a un enfoque de urbanismo pluralista (Ver Brugué, Gomá y Blanco). Por su parte, en Washington el gobierno local implementó un proyecto en el que las zonas centrales más afectadas por la ilegalidad y la delincuencia fueron renovadas a través una intervención integral que involucró asistencia psicosocial para los habitantes en situación de calle y con adicción a las drogas, y renovación arquitectónica.

En el plano latinoamericano, Rojas (2004) en “Volver al Centro” menciona los casos más relevantes de recuperación, renovación y rehabilitación de áreas urbanas. Entre las que se cuentan dos casos en Ecuador: Quito con la recuperación de su Centro Histórico enmarcada en una perspectiva patrimonial; y Guayaquil con la construcción del Malecón y renovación de algunas áreas centrales. También se puede contar con la renovación de Puerto Madero en Buenos Aires, que a finales de los ochenta estaba abandonado pues se había construido otro puerto marítimo de mayor calado décadas atrás, entonces el gobierno municipal desarrolló una estrategia de re-densificación en la cual se brindaron servicios sociales, económicos y se construyó equipamiento urbano.

En el libro “Regeneración y Revitalización Urbana en las Américas: Un Estado Estable” (2005) editado por Carrión y Hanley para FLACSO-Ecuador<sup>1</sup>, se propone

---

<sup>1</sup> Producto del seminario internacional organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador en 2004, titulado “Hacia Un Estado Estable: Regeneración y Revitalización Urbana en las Américas” publicado en 2005.



entender y plantear los grandes proyectos de renovación y revitalización urbana como componentes importantes para el fortalecimiento institucional, incluso para la construcción y consolidación de Estados legítimos y estables, junto con una economía sustentable. Es importante, dicen Carrión y Hanley (2005) comprender que los proyectos de renovación urbanos como parte del desarrollo de las ciudades influyen en la gestión pública, en la gobernabilidad y gobernanza, y en el desarrollo sostenible tanto económico como social.

Conforme a esto, la importancia de estudiar sistemáticamente los casos de renovación urbana radica en la posibilidad de extrapolar estos esfuerzos a otros escenarios como el político, el social, el cultural, el económico y el ambiental. Por ejemplo, el ex-alcalde de Quito, Paco Moncayo incrementó su popularidad y su mandato fue más legítimo cuando impulsó la reubicación del comercio callejero del Centro Histórico de Quito. Otra dimensión que vale la pena traer a colación es la económica, puesto que estos grandes proyectos urbanos cuentan con una gran inversión de capital privado y público.

Por ejemplo, Puerto Madero en Buenos Aires para generar actividad económica y fortalecer la centralidad de la ciudad; el proyecto denominado "Malecón 2000" en Guayaquil que fortalece la identidad local- regional de sus habitantes y produce un enclave económico importante. (Carrión y Hanley, 2005: 15)

También se indica que estas renovaciones urbanas debieron contar con un consenso entre diferentes actores tramitado por mecanismos de participación social y política, lo que presupone que estos proyectos se enmarcan en lógicas colectivas de ciudad en donde se presentan cooperaciones entre agentes públicos, privados y sociedad civil que legitima dicho accionar. (Carrión y Hanley, 2005). Además se plantea la relación de la ciudad con la gestión urbana, el mercado y la sociedad civil

---

organizada.

Los múltiples estudios, análisis y evaluaciones que se han hecho sobre los diferentes procesos de renovación y regeneración urbana en diferentes ciudades han versado en el caso de Barcelona (Subirós, 2005; Blanco, 2009; Jordi 2009; entre otros). Esta ciudad catalana ha tenido un proceso continuado orientado a la regeneración de barrios, de centros financieros, industriales y comerciales, de centros urbanos e infraestructuras abandonadas. Incluso se puede decir que

Barcelona constituye, desde hace algunos años un punto de referencia privilegiado, casi obligado, no sólo para arquitectos y urbanistas de todo el mundo, sino para todos aquellos que desde un ámbito u Otro se interesan por la creación y renovación de las formas urbanas de vida y convivencia colectiva. Son muchos quienes hablan, incluso, de un modelo Barcelona de renovación urbana. (Subirós en Carrión y Hanley, 2005: 112)

Planteado este panorama, se establece que Barcelona entre 1979 y 1997 ha usado la planeación urbana de forma sistemática como instrumento de identidad cívica y nuevas formas de convivir en la ciudad sobre las bases heterogéneas de toda índole que componen a la capital catalana. (Subirós en Carrión y Hanley, 2005). No obstante, Subirós (2005) reconoce que esa diversidad es un desafío al momento de renovar y regenerar ciertos sectores de la ciudad ya que se debe propiciar por el respeto de una identidad colectiva que permita el reconocimiento del espacio como foco de múltiples ciudadanías. Así, “la estrategia de renovación urbana desarrollada desde finales de los setenta ha intentado neutralizar y desactivar la amenaza que puede representar tal heterogeneidad económica, social, cultural, étnica, política, etc. con los medios y recursos modestos pero eficaces de los que dispone un gobierno municipal. (Subirós en Carrión y Hanley, 2005).

Pero todos estos esfuerzos son el resultado tanto de la fortaleza como de la debilidad de lo político y económico que ha imperado en la ciudad desde su historia medieval, que han concursado para que el patrimonio, la historia y la cultura no sean borradas por los fuertes mecanismos de la renovación y regeneración urbana. No obstante, los poderes políticos en Barcelona han jugado un papel relevante en la medida que el gobierno autónomo de Cataluña y el ayuntamiento de la ciudad han propiciado diálogos y proyectos conjuntamente con poderes económicos sin desconocer la importancia e influencia de la cultura y las comunidades, es decir, *que en la práctica, la creación y los grandes saltos de la Barcelona moderna se han producido cuando ha cuajado una alianza de facto entre el gobierno local y las fuerzas económicas y sociales más dinámicas de la ciudad* (Subirós en Carrión y Hanley, 2005: 145).

Para cerrar el caso de la capital catalana, Subirós (2005) menciona que Barcelona ha brindado la posibilidad de reinventarse a pesar de la heterogeneidad y diversidad, y las tensiones políticas y sociales gracias a que entre todos- sector público, privado y sociedad- han construido mínimos comunes. En últimas, estas reinversiones y renovaciones conjugan la eficacia, funcionalidad, el respeto por la pluralidad y espacialidad, y permite la consolidación de proyectos de desarrollo urbano con el fin de revitalizar el espacio público.

Un antecedente relevante para entender la dimensión de los proyectos urbanos de renovación, regeneración y rehabilitación de los centros de las ciudades Latinoamericanas es el caso de Quito, Ecuador con el Plan del Centro Histórico (Rojas, 2004). Este plan, elaborado en el 2000, tenía como objetivos revalorizar la ciudad histórica declarada patrimonio cultural de la humanidad, re-densificar el centro, e incentivar actividades culturales, económicas, recreativas y turísticas (Carrión en Carrión y Hanley, 2004). También contó con la alianza estratégica de cuatro sectores: el público, el académico, el empresarial y comercial y el social. Se buscó intervenir 376 hectáreas, incluir más de 5.000 inmuebles patrimoniales en

dinámicas sociales y económicas, y reorganizar a más de 10.000 vendedores ambulantes. Por lo tanto las intervenciones se propusieron sobre la modernización del comercio popular, el impulso al desarrollo social y económico, la promoción de vivienda y el mejoramiento del equipamiento urbano como museos, centros culturales, plazas y edificios patrimoniales. Dentro de las estrategias usadas para llevar a cabo este proyecto se generó un diálogo continuo e imparcial con todas las organizaciones de la zona de intervención y una determinación clara del municipio de Quito para reubicar los pequeños comercios informales. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de críticas puesto que no contó con los sectores más empobrecidos de la ciudad en general, ni del centro en particular (Hanley y Ruthenburg, en Carrión y Hanley: 2004). No obstante el modelo de gestión, de diálogo y la intervención continuada desde 2000 hasta 2009 producto de la reelección del alcalde Moncayo permitió que el Plan Centro Histórico de Quito se implementara.

Para desarrollar este proyecto se formó, en 1994, una sociedad de capital mixto – entre el municipio, inversionistas privados y el Banco Interamericano de Desarrollo –, la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, por parte de la municipalidad de Quito, y una de las funciones principales fue impulsar la inversión privada con el fin realizar proyectos de rehabilitación de inmuebles patrimoniales. (Rojas, 2004) También se ha implementado

El Sistema de Gestión Participativa con el fin de establecer mecanismos que permitan profundizar la democracia y crear corresponsabilidad y coparticipación social en la gestión del desarrollo local. El sistema incluye: Cabildo Quiteño, Cabildos Territoriales (zonales, sectoriales y barriales), Consejos Sociales y Temáticos (metropolitanos y zonales), y Corporaciones (participación público-privada). (Carrión, en Carrión y Hanley: 2004).

Continuando en el escenario ecuatoriano se encuentra el proyecto de renovación urbana Malecón 2000 de la ciudad de Guayaquil. En este proyecto se optó por revitalizar 2 kilómetros del malecón y antiguo puerto de la ciudad sobre el río Guayas, afluente importante que desemboca sobre el océano pacífico. Este proyecto surgió en el marco del plan de gobierno municipal “Más Seguridad” y sus críticos (Garcés, 2004; Andrade, 2004) concuerdan en que este gran proyecto busca crear un nuevo paisaje en marcado en proposiciones estéticas orientadas a satisfacer el turismo global, ofrecer espacios públicos que vinculen parques comerciales, proyectar ornamentación natural complementaria y regular y vigilar el espacio público guiado a la privatización del mismo (Andrade, 2004).

Este gran proyecto urbano en particular fue una estrategia del municipio de Guayaquil y amplios sectores del mercado, precisamente de la industria del turismo, combinado con dispositivos de control y securitización ha ocasionado la crítica y el recelo, de al menos una parte de la academia. Sin embargo para los turistas, tanto ecuatorianos como extranjeros- esta ciudad es un paso obligado para las Islas Galápagos- es un proyecto de regeneración y revitalización que *ha importado nuevos niveles de vigilancia, comercio formal y turismo dentro del nuevo desarrollo de áreas*. (Garcés, 2004). Además de eso, Andrade (2005) menciona que mientras el “patrimonio genérico” de la ciudad se ha ido consolidando, el patrimonio histórico ha ido desapareciendo, es decir que aparece una infraestructura nueva “parecida a Miami” que empieza a construir significados apartados de la tradición.

Es claro que estos dos antropólogos plantean una crítica basada en el rescate del patrimonio cultural e histórico, la apropiación y construcción de la ciudad desmarcada del mercado, en el ejercicio de la seguridad por empresas privadas en espacios públicos y en la inversión homogeneizadora de las compañías multinacionales, además de la “limpieza social” o la “constitución excluyente de los espacios”. Sin embargo, y a pesar que este proyecto se elaboró en alguna medida al margen de la comunidad circundante, las intervenciones en infraestructuras

urbanas deterioradas, subutilizadas, o abandonadas crean oportunidades económicas, sociales, laborales, paisajísticas e incluso políticas para las ciudades, y es preferible hacer llevar a cabo un proyecto urbano que no intervenir y dejar las áreas en abandono, empero estos esfuerzos deben hacerse en el marco del respeto de los derechos humanos, la participación democrática y en busca del diálogo y el consenso en el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Llegando más al sur se puede contar con el proyecto de regeneración en Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina que se podría resumir así: *Empresarialismo constituye el eje de las políticas de regeneración urbana motorizadas a través de grandes proyectos que crean fragmentos exclusivos de la ciudad. Esta nueva forma de gobernanza ha tenido resultados exitosos y grandes fracasos, lo que alimenta el debate* (Cuenya y Corral, 2011: 25).

El proyecto de renovación y regeneración del antiguo Puerto Madero en Buenos Aires buscó recuperar y comercializar tierras públicas estratégicas caídas en desuso por el deterioro y la clausura gradual del puerto. Se incentivó la atracción de inversionistas privados y empresas desarrolladoras urbanas y de la construcción para que compraran el suelo y construyeran, por lo general edificios y espacios de alto valor y con el objetivo de atraer empresas y personas con altos ingresos económicos. Este proyecto comprendió la intervención sobre 170 hectáreas del antiguo Puerto Madero, cerca al centro administrativo y financiero de Buenos Aires y contó con un conjunto de 16 edificios con valor patrimonial con sus muelles.

El proyecto fue iniciado en 1989 y se desarrolló en dos etapas, de acuerdo a un Master Plan que orientó la urbanización del área. A veinte años de gestación del proyecto, Puerto Madero es exhibido como un éxito por sus impulsores, no sólo porque logró concretarse, atrayendo inversiones millonarias a pesar de la crisis económica argentina de 2001-2003 y de la posterior crisis financiera internacional de 2008. También, porque pasó a ser considerado como un nuevo símbolo de la ciudad que

coloca a Buenos Aires al nivel de otras metrópolis mundiales (Cuenya y Corral, 2011: 31)

El modelo de gestión en que confluyeron esfuerzos públicos de todos los niveles y privados hicieron que el proyecto fuera valorado, reconocido y premiado en diferentes escenarios internacionales.

Teniendo en cuenta que este proyecto se desarrolló por una alianza estratégica entre el sector público y el privado, es oportuno exponer cómo desde el Estado mismo se propició una empresa encargada de los asuntos inmobiliarios y urbanísticos de este sector de Buenos Aires, como lo es la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A, una organización innovadora en el plan político-institucional de Argentina. Esta empresa urbanizadora estatal se conformó bajo una figura de sociedad anónima y se rige por el derecho privado, lo que significa que sus funciones se regulan por las leyes de las sociedades comerciales privadas. (Cuenya y Corral, 2011). Es decir que como la Corporación no ha tenido presupuesto conferido por el gobierno municipal, no le rinde cuentas ni se adecua al sistema de control de la administración pública argentina. Su financiación es producto de la venta de los predios del Puerto y de los proyectos inmobiliarios.

El Proyecto de regeneración urbana de Puerto Madero también ha suscitado críticas de diferentes tipos, como que el resultado de la construcción del barrio fue producto de la especulación inmobiliaria, que las dinámicas dentro de Puerto Madero son ajenas y diferentes a otros sitios de Buenos Aires como La Boca, Palermo, El Obelisco o la Plaza de Mayo, que es una zona exclusiva, costosa y securitizada, etc. Sin embargo, dicen Cuenya y Corral (2011) que la crítica de ellas va por cuenta que la Corporación no le otorgó los beneficios esperados y pactados al municipio de la ciudad para inversión en política social y, en cambio, se convirtió en una empresa de desarrollo inmobiliario y urbano internacional. Sumado a eso, las autoras reconocen que Puerto Madero ha valorizada un área que estaba

parcialmente deteriorada y abandonada, y que si no se hubiera incentivado la inversión privada a través de una gestión pública y emprendedora, tal desarrollo urbanístico no se hubiera consolidado y la zona posiblemente permanecería en constante decadencia. (Cuenya y Corral, 2011)

Los gobiernos locales de dichas ciudades contaron con diferentes estrategias para desarrollar estos proyectos, entre las que se encuentran las alianzas público-privadas, la creación de empresas públicas específicas para renovar, regenerar y rehabilitar amplias zonas urbanas, e innovaciones en la forma de administrar lo público. La comunidad presente en esas zonas también desempeñó un rol importante en cuanto a la implementación de los proyectos y a la manifestación de sus inquietudes respecto al papel desempeñado y a sus traslados en los casos en los que fue necesario, sobre todo en Quito con los vendedores ambulantes y en Barcelona con los continuos proyectos. Y el mercado fue un actor clave, también, para la realización de éstos, pues la inversión sobre viejas infraestructuras abandonadas, la revitalización de los centros, la adecuación del espacio público, la nueva dotación de servicios públicos y privados y la inversión de largo aliento, sea por especulación del suelo como en Buenos Aires o por la oportunidad de generar nuevos centros de comercio como en Guayaquil, permitió la consolidación de estos esfuerzos conjuntos, colaborativos y coordinados por las administraciones públicas locales.

### **1.1.2 Paralelo entre la renovación urbana de Quito, Buenos Aires y Cali.**

Teniendo como base estos casos se encuentran semejanzas con el caso de estudio de la presente investigación. Los dos puntos más cercanos son el proceso de recuperar un área de la ciudad deteriorada, caída en desuso o subutilizada (Rojas, 2004; Arizága, 2003; Carrión y Hanley, 2005). Para el caso del Centro Histórico de Quito se proyectó recuperar el espacio público del centro de la ciudad, rescatar los inmuebles con valor patrimonial arquitectónico, dar equipamientos culturales a la



ciudad, y formalizar el comercio del centro, en su mayoría informal. Este fue un proyecto coordinado y continuado a lo largo de casi una década (2000-2009) en la que se revitalizó el centro de Quito, aunque también hubo muchas críticas, sobre todo hacia la población vulnerable que el proyecto no pudo incorporar (Carrión, 2005).

Por su parte, en Buenos Aires, el proyecto de Puerto Madero, sostenido también en el tiempo desde 1989, se propuso desarrollar urbanísticamente las zonas del antiguo puerto de la capital argentina. Proyectos inmobiliarios de lujo, construcciones exclusivas, especulación del suelo y nuevas dinámicas socio-económicas caracterizaron este gran proyecto urbano (Cuenya y Corral, 2011). Pero a diferencia de la renovación del Centro Histórico de Quito, el desarrollo de Puerto Madero inició de una infraestructura caída en desuso y deteriorada por el tiempo (Rojas, 2004), era, en últimas, un terreno público cerca del centro económico y tradicional de Buenos Aires que no representaba ningún beneficio para la ciudad, y aunque el barrio que surgió de allí es criticado por su lujo y exclusividad, fue una oportunidad para desplegar un boom en la construcción y una nueva zona para recaudar impuestos. Por otro lado, las autoras Cuenya y Corral (2011) reconocen que si no se hubiera propuesto esta “mercantilización del territorio” (Herce, 2103) la zona continuaría deteriorándose.

Pensando en estos dos ejemplos, el caso de la investigación actual encuentra su símil en la medida que Cali busca reactivar su centro, regenerando, en este proyecto, 23 hectáreas de barrios que se han deteriorado por razones económicas, sociales, tecnológicas, funcionales, ambientales, culturales, e incluso de salud pública y seguridad ciudadana. En el Centro Histórico de Quito se planteó un desarrollo respetando los edificios patrimoniales y construyendo centros comerciales populares para reubicar a los comerciantes; en Buenos Aires se demolió buena parte del antiguo puerto y se construyó un barrio de altos ingresos económicos. En Cali, por su parte se busca que en el centro de la ciudad se

construyan diferentes dotaciones urbanas, como un edificio de la Fiscalía, un centro comercial, una estación del sistema de transporte masivo, viviendas de interés social, locales comerciales y espacios públicos efectivos. Entonces, busca que en el centro de la ciudad se demuelan las construcciones existentes para dar paso a nuevos elementos del paisaje urbano.

Si bien el Quito la intervención duró algo más de 9 años, y en Buenos Aires, al menos 15 años, en Cali la experiencia de renovación oscilará entre 10 y 18 años para completar todo el proyecto conformado por 4 planes parciales. A manera de contexto, se inició a hablar formalmente de renovación urbana del centro en la ciudad en 2007, y sólo hasta el 2012 se inició las licitaciones para los dos primeros planes parciales. (Entrevistas número 1 y 2, 2016)

El otro punto que encuentran en común estas tres experiencias es la conformación de empresas de origen público pero con inversión, financiamiento y normativa privada. Para el caso de Quito se estructuró la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, Rojas (2004) y Carrión (2005) expresan que esta organización surgió para renovar una parte de la ciudad, y luego de terminado el proyecto sus funciones se centran en conservar el patrimonio cultural y arquitectónico, y garantizar que la zona no se vuelva a deteriorar.

En Buenos Aires, el Estado argentino y la municipalidad le dispusieron la administración, negociación y venta de las tierras del puerto a la Corporación Puerto Madero S.A. (Cuenya y Corral, 2011), esto hizo que la empresa actuara con autonomía, para algunos más de lo debida, y el manejo de las tierras para su desarrollo. Este hecho generó de entrada que la Corporación dispusiera de un capital -la tierra- para llevar a cabo el proyecto.

En cuanto al caso de estudio, la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali guarda características de ambas empresas anteriormente descritas. En relación a

la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito su semejanza está en que no tuvo un capital inicial para desarrollar el proyecto, se centra en el centro de la ciudad y en negociar tanto con el sector privado como con las organizaciones sociales. Su diferencia radica en que no recibió ayudas del Banco Interamericano de Desarrollo, lo que le exige financiarse mayoritariamente del sector privado. En cuanto al comparativo entre E.M.R.U. y la Corporación Puerto Madero se encuentra que las dos tienen su origen únicamente en el gobierno local y no cuentan con financiación de la banca multilateral, aunque la diferencia radica en que la empresa caleña no dispone de un capital previo como sí lo tuvo la entidad bonaerense.

Así, estos dos principales antecedentes latinoamericanos ayudan a comprender cuáles son las dinámicas de renovación urbana en la región y cómo se ha estructurado la capacidad institucional del Estado para responder a las demandas urbanas de finales del siglo XX y principios del XXI.

### **1.1.3 Casos de renovación urbana y las entidades encargadas: breve contexto colombiano.**

En Colombia resaltan los casos de Medellín y Bogotá. El primero, con su intervención en varias zonas de la ciudad que tenían como objetivo reducir las brechas de desigualdad y pobreza para disminuir la violencia también. Vásquez (2014) en su trabajo doctoral documenta cómo desde la gobernanza y la metagobernaza urbana se puede explicar la sintonía que se ha logrado entre el sector público, privado y la sociedad civil, generando que la ciudad se transforme en cuanto construcción de espacios públicos, megacolegios, centros culturales y un sistema de transporte masivo integrado. Además los diferentes alcaldes que ha tenido la ciudad se han empeñado en desarrollar políticas, proyectos, planes y programas dentro del “Urbanismo Social”. Éste es la manera en que han denominado el modo de gobernar y de pensarse la ciudad y lo han continuado los gobiernos locales desde principios de la década de 2000. La administración pública

ha designado a la Empresa de Desarrollo Urbano –E.D.U.-, constituida en 2002, luego de varios antecedentes como la Empresa Comercial e Industrial del Orden Municipal Parque de San Antonio y la Promotora Inmobiliaria de Medellín. Asimismo, la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín tiene como misión *Garantizar bienestar, transformando integralmente el hábitat con innovación y responsabilidad social empresarial.*

Por su parte, en Bogotá, en 2016 mediante el Acuerdo 643 se fusiona Metrovivienda en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C. - ERU, tomando el nombre de Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. Dentro de sus principales objetivos están promover la oferta masiva de suelos, desarrollar funciones de bancos de tierras o inmobiliarios, gestionar acciones urbanas integrales, actuar como prestador de servicios especializados en desarrollo urbano, y desempeñar actividades relacionadas con el sector inmobiliario. Esta ha sido la configuración última en la forma de entender tanto la renovación como el desarrollo urbano en la perspectiva de la globalización (Aguilar, 2009; Vásquez, 2013) en los últimos años, sin embargo la renovación y el desarrollo, sobretodo habitacional en Bogotá data de la década de 1970 y han sido varias las entidades que han propiciado su intervención, entre ellas el extinto Banco Central Hipotecario, pero sobre todo el Instituto de Desarrollo Urbano –I.D.U.- establecido en el Acuerdo Distrital 09 de 1977 (Mayorga, 2012). A diferencia de Medellín cuyo proceso se ha concentrado en la primera década del siglo XXI, Bogotá ha tenido tres propuestas transformadoras serias y relevantes de su centro urbano que surgen en la década de 1970 y concluyen en la de los 2000, así proyectos como Nueva Santa Fe, Plaza San Victorino y Parque Tercer Milenio son referencia para entender la renovación urbana bogotana. (Mayorga; 2012)

#### **1.1.4 Síntesis conceptual de los antecedentes.**

Antes de describir y contextualizar el caso particular de estudio de esta investigación, es menester mencionar que estos procesos no se hubieran podido

llevar a cabo, o al menos haber iniciado su implementación, si los gobiernos locales no hubieran contado con un planteamiento institucional que pudo responder a las necesidades y exigencias mismas que los proyectos precisaban. Además, la capacidad institucional, en varias ocasiones débil, sobretudo en América Latina y Colombia en particular, dificulta que haya una respuesta adecuada a los planteamientos de los proyectos. Elementos como la inestabilidad de los funcionarios, la falta de preparación técnica, los cambios políticos, los recursos económicos, la articulación entre los diferentes niveles del Estado y otros actores, generan que la continuidad de las políticas o proyectos se vea truncada (Arízaga, 2003).

De acuerdo a lo anterior, es pertinente mencionar que la capacidad institucional obtuvo relevancia como concepto y deber ser en el que se mejorara la función pública (Ospina, 2002) desde las políticas de ajuste o Neo-liberales que se empezaron a implementar en Latinoamérica a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa. Claro está todo eso en el marco de la Nueva Gestión Pública (Aucoin, 1995; Schick, 1996; Comité de Administración Pública de la OCDE, 1995; & Aguilar, 2009) que Aguilar (2009) sintetiza diciendo que este modelo de administración del sector público procuraba adoptar estrategias, prácticas, valores y principios del sector privado al Estado. Y la medición por resultados, la priorización de la eficacia y eficiencia, la delegación de funciones no misionales de empresas y organizaciones públicas a otros, entre más estrategias para tener una administración de lo público mejor organizada, parecida al sector privado, empezaron a establecerse.

Considerando el anterior panorama, la gobernanza y las políticas públicas urbanas se proponen como un marco de referencia para comprender la forma en que las empresas públicas especializadas en algún tipo de funciones operan, exactamente en los proyecto de renovación y regeneración urbana. Varios autores, (ver Aguilar, Blanco, Gomá, Brugué, Subirats, Vásquez, Evans, entre otros) plantean que las características principales de este enfoque político-administrativo y académico, con

mención en el escenario urbano, son la coordinación entre los diferentes actores para lograr un objetivo establecido; la gestión, dirección y coordinación de la política, el plan o el proyecto a cargo del Estado, es decir, se asume una postura Estado-céntrica de la situación; la confianza que se teje entre los actores es relevante para el desarrollo del proceso; se plantean diálogos para llegar a consensos en donde los distintos intereses se vean representados en la etapa final del proyecto; la entidad o empresa destinada a realizar el proyecto en particular debe mediar y relacionarse con actores del mercado, inversionistas y empresas interesadas en desarrollar la política, e igualmente con la población, gremios, asociaciones vecinales y comunitarias presentes en las zonas de influencia del proyecto. En suma, las consideraciones expuestas por la gobernanza urbana, la complejidad de los proyectos de renovación urbana y la capacidad institucional del Estado se articulan para dar respuesta a la pregunta y por cumplir el objetivo de esta investigación, tomando un estudio de caso para hacer más concreta la labor.

A continuación se presenta una contextualización del caso seleccionado para esta investigación y se desarrolla con más profundidad las referencias conceptuales hasta el momento brevemente expuestas.

#### **1.1.5. El contexto del caso de estudio: Renovación urbana en el centro de Cali. Contextualización.**

Así, Cali se ha propuesto desarrollar varios proyectos de renovación y recuperación urbana como las 21 Mega-Obras, el Corredor Verde y Ciudad Paraíso. No obstante la difícil gestión de los recursos y de la implementación de estos proyectos hace que corran el riesgo de no ejecutarse. Mediante la administración municipal de 2008-2011 se formularon y empezaron a desarrollar las 21 Mega-Obras, la forma de financiación de este equipamiento infraestructural y viario es por recaudo de impuestos municipales.

Hasta el momento se han completado algunas Mega-Obras y otras ni siquiera están en la fase de licitación. El Corredor Verde es el otro gran proyecto el cual busca recuperar las vías abandonadas o subutilizadas del antiguo tren del Pacífico para construir ciclo-rutas, zonas verdes, espacio público y un tren ligero que logre conectar a Jamundí (por el sur) y a Yumbo (por el norte). Hasta ahora ha empezado una primera fase en la carrera 8 entre calle 40 y 70 la cual busca construir espacio público, gimnasios al aire libre y ciclo-rutas. Y un tercer proyecto de renovación urbana tiene que ver con la recuperación de una parte del centro tradicional de la ciudad. Este proyecto busca intervenir 23,17 hectáreas de tres barrios céntricos —, El Calvario, San Pascual y Sucre - en un total de 30 manzanas, el objetivo de éste es construir un búnker de la Fiscalía General de la Nación, una estación central del sistema integrado de transporte público-MIO- el Centro Comercial Paraíso, espacio público, locales comerciales y alrededor de 4.500 soluciones de vivienda. Actualmente el proyecto ha empezado a demoler algunas edificaciones ya adquiridas y está en proceso de comprar otras para un total de 926 que necesita.

Dado el anterior panorama, este trabajo gira en torno al último de los proyectos mencionados: Ciudad Paraíso. Se ha seleccionado este proyecto por varias razones: 1. Es la recuperación y renovación del centro de la ciudad y va cambiar el paisaje urbano de Cali en el momento en que se concrete. 2. Involucra distintos actores como estamentos del Estado como la Fiscalía General de la Nación, desarrolladores privados (Centro Comercial Paraíso y locales comerciales), administradores del sistema transporte público (MIO), gremios de constructores y habitantes de la zona, lo que hace que el análisis pueda ser más profundo, complejo y enriquecedor. 3. Se envuelve en dos tendencias, una local que indica el panorama de la ciudad en relación con los proyectos que se están realizando; y otra global que se concentra en una escala mundial, puesto que varias ciudades alrededor del mundo se han propuesto rehabilitar, recuperar y renovar el centro, algunas con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (no es este caso), caído en desuso o subutilizado por dinámicas del mercado y del desarrollo tecnológico, y varias

empresas multinacionales están interesadas en el proyecto como es el caso de la firma de arquitectos británica Benoy que está encargada de diseñar el Centro Comercial Paraíso.

El aporte general que esta contextualización brinda a la investigación radica en la posibilidad de descubrir la pluralidad de actores e intereses insertos en las políticas urbanas (Brugué y Gomá, 1998; Vásquez, 2013), y específicamente en las de recuperación, renovación y rehabilitación de áreas particulares de la ciudad (Rojas, 2004). Además, permite ubicar histórica y teóricamente las disposiciones que el Estado colombiano ha empezado a asumir, sobre todo a partir de la década de los noventa, en los procesos de intervención sobre el territorio urbano y la reconfiguración de la administración pública para llevarlos a cabo (Rojas, 2004; Arízaga, 2003).

El ajuste institucional del Estado anteriormente descrito consiguió que se pensara la gestión de lo público desde otras perspectivas, más empresariales y con dinámicas propias del sector privado (Aguilar, 2006), así la capacidad institucional toma un papel relevante en los procesos de gestión y coordinación de los procesos públicos (Ospina, 2002)

Por otro lado, Aguilar (2010) y Vásquez (2013) encuentran en el enfoque de la Gobernanza el elemento teórico condensador de estos procesos de mediación y gestión de los diferentes actores involucrados en el procesos de políticas públicas, en general, y renovación y recuperación urbana en particular. Igualmente ven en la capacidad institucional, siguiendo con la idea de Arízaga (2003), un reto propio de la institucionalidad de América Latina para desarrollar en su totalidad proyectos de tal tamaño.

Y en medio de estos procesos de ajustes del Estado, de nueva gestión pública, de gobernanza y en el interés de mejorar la capacidad institucional del sector público



sin afectar la democracia, la participación y los derechos de las comunidades que son impactadas por proyectos de renovación y recuperación urbana está la Empresa de Renovación Municipal de Santiago de Cali –E.M.R.U.- y el Proyecto Ciudad Paraíso. Lo anteriormente expuesto presenta experiencias y brinda un sustento teórico que aporta a entender las dinámicas con las cuales la E.M.R.U. puede desempeñar sus funciones y lograr la gestión de los intereses de los diversos actores insertos en el proyecto de renovación y recuperación urbana Ciudad Paraíso.

## **1.2. Marco Legal.**

A continuación se describen normas globales y locales que se relacionan con el fenómeno de investigación.

### **1.2.1. Referencias Normativas.**

Los procesos, políticos y teóricos, antes mencionados se encuentran en desarrollo paralelo con esfuerzos realizados desde los organismos multilaterales y los gobiernos nacionales para poder responder a las exigencias que la década del fin del siglo le planteó al Estado, a la sociedad, y al mercado. En consecuencia se expone un conjunto de referencias internacionales y colombianas que aporta un piso jurídico, institucional y normativo para que los proyectos de renovación y recuperación urbana puedan darse con las estructuras institucionales legadas de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa.

### **1.2.2. Referencia internacional.**

Algunos de los referentes normativos que se estructuraron para abordar a las ciudades y sus problemáticas surgen también en la década de 1990 tanto en el plano internacional como en el nacional. Así, la conferencia ONU HABITAT II realizada en Estambul, Turquía, en 1996 se orientó a generar Ciudades Más

Seguras, y su objetivo fue *“crear una cultura de prevención y un entorno seguro para todos los habitantes urbanos mediante la ayuda a las autoridades locales, al sistema de justicia criminal, al sector privado y a los socios de la sociedad civil en sus esfuerzos para abordar la cuestión de la seguridad urbana y reducir la delincuencia y la inseguridad”* (ONU-HABITAT II, 2007) En la meta propuesta por la segunda conferencia del programa de la Organización de las Naciones Unidas dedicada a los Asentamientos Humanos se plantea una articulación entre el sector público con especial mención a los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil para hacer entornos urbanos más seguros e incluyentes. La Agenda Urbana Mundial producto de la conferencia ONU-HABITAT II giró en torno a la seguridad urbana pues su justificación se orienta a que la *criminalidad no surge de forma espontánea. Es resultado no sólo de una sociedad desigual y exclusiva sino también de una falta de control institucional y social. Una planificación urbana inadecuada y la exclusión fomentan el crimen y la violencia.* (ONU-HABITAT, 2007) Y teniendo en cuenta este panorama, los gobiernos locales han desarrollado diferentes estrategias para reducir la inseguridad urbana, algunas de orden más represivo y policial, otras que se centran en la cultural ciudadana, la educación y la convivencia, y otras de orden físico, espacial y estructural como la recuperación de áreas que han caído en desuso o abandono.

En el marco de Ciudades Más Seguras se lanzó en 1999 la campaña de gobernanza urbana que procuraba formar alianzas entre el sector público, el privado y miembros de la sociedad civil para que se lograran impactos en cuanto a la reducción de la criminalidad y violencia, todo mediante estrategias de descentralización, transparencia y responsabilidad que propiciaran un cambio positivo en la situación de las ciudades.

### **1.2.3. Referencia Nacional.**

En los noventa empezó a surgir más interés por normar, regular, legislar, planificar, y entender, conocer e interpretar a las ciudades, por eso la normativa más apta para

intervenir en los asentamientos urbanos se encuentra en estos años. Así, en 1996 es promulgada en Colombia la Ley 388 la cual tiene por objetivo “Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.”

En el marco de esta ley también se encuentra que el objetivo cinco pretende *“Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, y los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de políticas”*, por consiguiente esta es la ley que orienta normativamente el desarrollo político e institucional de las ciudades, igualmente le garantiza a su entes territoriales llevar a cabo políticas, proyectos, planes y acciones que se orienten a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Esta Ley regula y norma aspectos como ordenamiento del territorio municipal, planes de ordenamiento territorial, clasificación del suelo, actuación urbanística, desarrollo y construcción prioritaria, entre otros de fundamental importancia para intervenir áreas urbanas, determinar la expansión de los asentamientos urbanos y ordenar el territorio en todos sus sentidos.

Por otra parte, está “La Política Urbana del Salto Social. Ciudades y Ciudadanía” formulada por el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico, en su Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Esta política reseña la importancia de las ciudades como motor económico, integrador social, generador cultural y condicionante medio ambiental para el país en general. Trata temas relacionados con vivienda, vías, infraestructura, espacios públicos, servicios públicos, transporte y movilidad, todos estos integrados a fenómenos más complejos como la pobreza, la desigualdad, el

rezago económico e industrial y el escaso desarrollo. Así,

El compromiso que imponen estas realidades perentorias es claro: se impone una política urbana que resulte de asociar el esfuerzo del Estado y la sociedad civil en función del alto objetivo de mejorar la calidad de vida de la población. Los atributos de la urbe deben ser ordenados en el marco de una acción profunda. Y ésta ha de estar a cargo de las entidades que ejercen competencias del orden nacional en armonía con la actividad administrativa que realizan los entes municipales. Sólo así será posible darle a las ciudades la oportunidad que merecen en los promisorios escenarios económicos que hoy les brinda la economía. (La Política Urbana del Salto Social. Ciudades y Ciudadanía; 1995: 9)

En el marco del plan de desarrollo nacional “El Salto Social” suscitado entre 1994 y 1998 se establece la política urbana nacional con el fin de construir una ciudadanía plena articulada con el espacio público y los derechos colectivos, sin dejar de lado la individualidad propia de cada uno. De este modo el proyecto de ciudad que se concibió en la década de los noventa desde el gobierno nacional se vinculaba fuertemente a la realización de una ciudadanía plena que tuviera en cuenta los derechos de los demás, responsable con sus deberes, y con acceso a medios de distinto orden que le permitiera ejercer dicha ciudadanía, es decir, ciudadanía que se permitiera disfrutar a ella misma desde el buen uso del derecho a la ciudad. *Se aspira a que en las profundidades del alma popular se generen actitudes frente a lo público que conduzcan hacia una ciudad aún desconocida por sus habitantes: una ciudad de ciudadanas y ciudadanos.* (La Política Urbana del Salto Social. Ciudades y Ciudadanía; 1995: 15)

De este modo la Política Urbana se propuso establecer valores y conductas de la ciudadanía en la que fuese imperativo la creación y apropiación de espacios públicos y colectivos donde los diferentes actores sociales tuvieran lugar de

encuentro para poder desarrollar actividades culturales, sociales, políticas y económicas que enriquezcan la ciudad.

### **1.3 Delimitación, Planteamiento del problema y alcance de la investigación.**

Los proyectos de renovación y recuperación urbana son intervenciones que lidera el sector público mediante alguna entidad encargada de realizar el desarrollo urbanístico que se busca consolidar. Por lo general los municipios procuran recuperar áreas deterioradas, abandonadas o subutilizadas para que sean lugares de vivienda, esparcimiento, recreación, ocio y más empleo. No obstante estas iniciativas no son de exclusiva incumbencia de la institucionalidad municipal, se configuran en tendencias globales que se enfocan en la producción de espacio público urbano, en la resignificación de los territorios, y las alianzas público-privadas para generar desarrollos urbanísticos.

En el mundo se ha ido configurando una tendencia entre las grandes urbes que mira al centro de las ciudades como espacios para recuperar, redensificar e invertir recursos políticos, económicos y tecnológicos. Esto con el objetivo de reducir brechas de desigualdad y pobreza, disminuir el crimen y la ilegalidad, redesarrollar áreas centrales, construir más espacios públicos e incentivar apropiaciones sanas de los mismos.

La renovación del área central urbana de Santiago de Cali está influenciada por estas tendencias globales que procuran que las ciudades vuelvan al centro (Rojas, 2004) para construir espacios urbanos de los cuales los ciudadanos se puedan apropiar en marcos de legalidades, respetos y libertades, es decir, entender lo urbano como un bien público. Igualmente el esfuerzo de la institucionalidad municipal está enmarcado en formas de ejecutar proyectos que son tendencia mundial como la tercerización del espacio y territorio, y la inversión privada en asuntos públicos. Así, Ciudad Paraíso está circundada por el interés socio-político

de renovar 30 manzanas del centro de Cali y por el deseo económico de hacer negocios con esta política pública urbana.

Para realizar intervenciones de gran calado de recuperación, renovación y rehabilitación urbana es necesario que los diferentes actores involucrados en sus procesos sepan que es un esfuerzo de largo aliento, debido a que los proyectos de Recuperación de Áreas Urbanas Centrales son un instrumento de la administración local para revitalizar, renovar, rehabilitar, zonas de la ciudad que se han deteriorado por cambios tecnológicos o funcionales (Rojas, 2004), de este modo la ciudad de Santiago de Cali tiene proyectado recuperar zonas de los barrios de San Pascual, El Calvario y Sucre mediante el Proyecto Ciudad Paraíso el cual implica obras de remodelación, adecuación y construcción del nuevo equipamiento urbano. Sin embargo, hay muchas tensiones y problemas que solucionar: con la normatividad existente para realizar el proyecto, con la comunidad que habita la zona a intervenir, con los intereses de inversionistas privados que planean insertarse, con la voluntad de políticos y empresarios de la ciudad, etcétera.

Dado este panorama complejo, Aguilar (2011) propone que las políticas públicas y los grandes proyectos deben estar concebidos para su ejecución desde la Gobernanza que involucra una debida articulación de los actores involucrados y una gestión específica de las entidades públicas, así como la veeduría y acompañamiento de la sociedad civil.

Al situarse en Cali, Colombia, se debe tener en cuenta el contexto latinoamericano sobre el que se está realizando la investigación. Institucionalidades débiles, zonas céntricas abandonadas, altos índices de criminalidad e ilegalidad, altas tasas de homicidio, alto tráfico de drogas y baja presencia del Estado en algunos territorios. También, expansión urbana desordenada generando amplios cinturones de miseria en la periferia, e incluso en el centro, de las principales y más grandes ciudades, asentamientos humanos de desarrollo incompleto. Además de corrupción, pobreza y desigualdad que caracterizan buena parte de las ciudades y países de América

Latina. Particularmente en Cali, que registró en 2015 una tasa de homicidio de 56 por cada 100.000 habitantes<sup>2</sup> y tuvo 1.523 muertes violentas el mismo año, el barrio El Calvario, uno en los que se va a realizar el proyecto, está entre los más violentos de la ciudad. En este mismo sector hay zonas dedicadas a la venta y el consumo de alucinógenos, popularmente conocidos como “ollas”. Este dato es un ejemplo de la complejidad social y política de intervenir zonas céntricas.

Por otra parte está la capacidad institucional del sector público para adelantar proyectos de este tipo, puesto que muchas empresas públicas y dependencias gubernamentales están desarticuladas, incluso externamente, frente a objetivos comunes y presentan fallas en los canales de comunicación, tanto internos como externos, dificultando la acción conjunta.

Para esta investigación se observa la capacidad institucional que tiene la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali para gerenciar proyectos desde la óptica de la gobernanza urbana y gestión pública. También se presentan los intereses de los diferentes actores insertos en el proyecto. Éstos son importantes porque algunos actores se presentan interesados para que el proyecto se concrete, otros, por su parte, no presentan interés suficiente y hasta torpedean el proyecto. Es clave tener en cuenta que los actores son apalancados por sus intereses propios. Así, este trabajo gira sobre la idea de la gobernanza urbana en el proceso de descifrar las capacidades institucionales de la E.M.R.U. y cómo ésta gerencia los intereses de los actores para lograr la ejecución total del Proyecto Ciudad Paraíso.

Para la gobernanza elementos como la cooperación, la coordinación, el trabajo en red, la confianza entre los actores, la construcción colectiva de los objetivos y metas a realizar, y las capacidades del sector público -sobre todo- para gestionar los procesos y los intereses son fundamentales en la consecución eficiente de las

---

<sup>2</sup> Tomado de El Tiempo. “Cali reduce homicidios, pero su tasa sigue alta”  
<http://www.eltiempo.com/colombia/cali/indice-de-homicidios-en-cali-sigue-siendo-alta/16472175>

políticas, planes, programas y proyectos que se diseñen y formulen. Y por su parte la E.M.R.U. establece que debe operar sobre supuestos democráticos garantizando la gestión de los proyectos que lleve a cabo y la transparencia de los mismos<sup>3</sup>: “Promover la participación democrática y agotar procesos de concertación con las comunidades vinculadas, los proyectos que gestione, promueva, lidere o coordine la Empresa Municipal de Renovación Urbana E.I.C.”

Por consiguiente, la Pregunta de Investigación es: **¿De qué manera desde la gobernanza urbana la capacidad de la Empresa Municipal de Renovación Urbana –E.M.R.U.- coordina los intereses de los actores involucrados en el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso (2008-2016)?** Y las preguntas secundarias son: a) -¿Cuál es el marco normativo sobre el que se establecen los procesos de renovación urbana? b) -¿Cómo es la capacidad institucional de la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali? c) -¿De qué manera la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali se ha desempeñado frente a la gestión de los intereses de los actores involucrados del Proyecto Ciudad Paraíso? y; d) -¿Cuáles son los principales actores involucrados, sus relaciones y qué intereses tienen en el Proyecto Ciudad Paraíso?

#### **1.4 Justificación o las razones para desarrollar la investigación.**

El interés para desarrollar esta investigación surge de los diversos planes, proyectos y políticas que el Municipio de Santiago de Cali que han aumentado desde principios de la década de 2000 con el fin de renovar, rehabilitar, recuperar y mejorar el espacio urbano. Proyectos como el Corredor Verde, diferentes planes parciales como Piloto-Hoyo y el de la Avenida Sexta y Ciudad Paraíso, suscitan curiosidad por las implicaciones políticas, institucionales, económicas, sociales, culturales y ambientales que tienen en el desarrollo de la ciudad misma. Específicamente para

---

<sup>3</sup> Estatuto de la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali. Artículo 8, numeral 7.



el Proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso, el municipio de Santiago de Cali en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 – que en muchos casos no se implementó- configura 30 manzanas del centro de la ciudad como susceptibles de intervención, y haciendo uso del artículo 58 de la Constitución Política de 1991 de Colombia se catalogan como espacios de interés público y colectivo. La aplicación de este artículo genera un impacto en las poblaciones ahí asentadas, en los intereses del sector privado y en los proyectos que el gobierno local de Cali estructura a raíz de este ordenamiento e indagar esta realidad en configuración, es una razón especial para el desarrollo de la investigación. Además la ciudad se ha expandido, formal e informalmente, y necesita de un desarrollo urbano planificado que implique procesos de re-densificación, re-desarrollo, re-asentamiento, renovación y renovación.

Una razón más para investigar este tema es el compromiso Ético y la curiosidad intelectual de indagar sobre las dinámicas de renovación y rehabilitación urbanas propias de Santiago de Cali. La temática urbana y las formas que tiene el Estado para intervenir en comunidades, espacios y territorios por medio de las políticas públicas dentro de las ciudades hacen que converjan la Sociología, la Ciencia Política y las Políticas Públicas como disciplinas. Además da la posibilidad de insertarse en un campo de estudio necesario para el siglo XXI debido a la importancia creciente que tienen las ciudades al estar alojando la mayor parte de los seres humanos. El aporte esperado de esta investigación en el campo de las políticas públicas es demostrar y analizar cómo los proyectos de renovación urbana en América Latina precisan de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Asimismo se espera contribuir con ideas sobre los planteamientos que asumen los gobiernos locales para desarrollar estas intervenciones urbanas. Una de estas ideas es la pertinencia de crear una empresa dedicada exclusivamente a la renovación urbana, de origen público pero que se financia con inversiones privadas y responde a la normatividad de las empresas particulares, es decir, el Estado se adecúa, mediante empresas industriales y comerciales, para responder a las demandas de la ciudad en el siglo XXI, para este caso de estudio.

## **1.5. Objetivos**

### **1.5.1 Objetivo General.**

Analizar desde la gobernanza urbana la capacidad de la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali- E.M.R.U.- en la coordinación de los intereses de los actores involucrados en el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso.

### **1.5.2 Objetivos específicos**

- Establecer el marco normativo sobre el que se estructuran los procesos de renovación urbana.
- Determinar la capacidad institucional de la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali.
- Analizar el papel que desempeña la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali frente a la gestión de los intereses y relaciones de los principales actores involucrados del Proyecto Ciudad Paraíso.

## **1.6 Metodología.**

### **1.6.1 Método.**

El enfoque epistemológico que se plantea en el presente trabajo es el constructivista porque se indaga sobre la confianza entre los actores involucrados en el proyecto, sus intereses, creencias, opiniones y valores respecto a ellos mismos y a los otros. También se profundiza sobre la capacidad institucional de la E.M.R.U., más allá de lo que está consignado en la Resolución no. 01 de 2002, la cual adopta los estatutos de la Empresa de Renovación Urbana, conociendo la preparación del personal de la empresa, la autonomía presupuestal, técnica y político-institucional, elementos

notorios para la gestión pública en la gobernanza urbana. El sentido de elegir el enfoque metodológico constructivista es el de realizar y analizar críticamente esta dinámica en particular, así como considerar que la realidad es socialmente construida por los actores que se relacionan e interactúan.

Esta investigación está enmarcada dentro de un enfoque mixto basado revisión documental, encuestas y entrevistas. También se emplea la estrategia metodológica del estudio de caso (Yin, 1984), orientado al proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso en la ciudad de Santiago de Cali. Se ha elegido esta estrategia metodológica porque se considera importante para entender las dinámicas actuales que se presentan en la gestión de las ciudades, se pueden brindar aportes analíticos que abordan la gobernanza urbana, y es pertinente para el debate actual en el que se encuentra el término de la gobernanza.

Además, esta investigación posee un componente deductivo, puesto que al partir de una construcción teórica y conceptual, se busca entender y analizarla en el caso de estudio.

En consecuencia, los niveles de análisis que se propone esta investigación son: descriptivo y explicativo; puesto que se pretende estudiar y analizar, a partir de la descripción de variables y hechos, el fenómeno de la gobernanza urbana en una situación espacio-temporal determinada y sobre un proyecto de recuperación urbana particular, así como explicar las relaciones y los intereses existentes en los diferentes actores, y la capacidad institucional de la E.M.R.U. para coordinarlos.

En relación al tiempo de estudio, esta investigación tiene lugar en el periodo 2008-2016, esta temporalidad es importante porque abarca la administración municipal que diseñó (2008-2011) y formuló el proyecto que se toma como caso de estudio, la que ha procurado implementarlo (2012-2015) y el inicio de una administración que prometer ejecutarlo, intención manifiesta en el Plan de Desarrollo 2016-2019.

Las ideas conceptuales más relevantes en esta investigación son: los procesos de recuperación urbana; la manifestación de la gobernanza urbana en grandes proyectos urbanos; y la capacidad institucional del Estado, en este caso el de la Empresa de Renovación Urbana –E.M.R.U.-.

### **1.6.2. Técnicas de investigación.**

Los instrumentos de investigación se centran principalmente en:

- Entrevistas semi-estructuradas a cuatro (4) funcionarios de la EMRU, y a personal con capacidad de toma de decisiones de los diferentes actores involucrados en el proyecto: Uno (1) de Metro-Cali, Uno (1) de la Promotora del Centro Comercial Paraíso, Uno (2) de la Veeduría de Ciudad Paraíso (organización social que ha manifestado reparos y preocupaciones respecto al proyecto conformada por vecinos de San Pascual). El criterio de selección se establece en la importancia que las percepciones y opiniones que dichos individuos puedan brindar para determinar los intereses y las relaciones que existen entre los diferentes actores que ellos representan.
- Revisión y análisis de documentos oficiales como planes de desarrollo, programas, informes de gestión, acuerdos, estatutos y lineamientos de política pública.
- Revisión y análisis de documentos especializados que permitan profundizar en los conceptos que esta investigación precise como lo son gobernanza urbana, capacidad institucional, recuperación y renovación urbana, políticas públicas urbanas, entre otros.
- Revisión de prensa local, nacional e internacional que reseñen el proceso del Proyecto Ciudad Paraíso.
- Encuesta a doce (12) funcionarios de la E.M.R.U. para entender la capacidad institucional de la empresa desde el elemento del personal. La información

recolectada se sistematiza por medio del software especializado en estadística y datos cuantitativos S.P.S.S.

Con el fin de describir y analizar la capacidad institucional de la E.M.R.U. y las relaciones que se han establecido entre los diferentes actores presentes en el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso. Esta investigación se lleva a cabo por medio de fuentes primarias pues se van a entrevistar y a encuestar funcionarios y empleados de las organizaciones involucradas en el Proyecto, además de revisar la documentación oficial que da cuerpo a la E.M.R.U. y los planes parciales que conforman el proyecto. También se cuentan las fuentes secundarias en la medida que se hace una revisión de prensa relacionada con Ciudad Paraíso.

Asimismo se hará búsqueda de artículos en bases de datos como Dialnet, JStor y Scielo. Y revistas como Administración y Políticas Públicas de la CLAD, y especializadas en temas urbanos. Igualmente se consultarán libros del Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL y FLASCO que involucren el Desarrollo Urbano como tema central de estudio y Análisis, y tesis de maestría y doctorado.

### **1.6.3. Diseño Metodológico.**

Como estrategia metodológica especializada de corte mixto esta investigación se centra en un estudio de caso. Esta estrategia *Investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse* (Yin, 1984: 23).

La unidad de análisis establecida para esta investigación es principalmente la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali y sus funcionarios, los empleados tomadores de decisiones de las empresas inversionistas del proyecto Ciudad Paraíso y líderes comunitarios de la zona. Es necesario rescatar las opiniones de estos tres grupos de actores porque representan, sea directa o

indirectamente, al Estado (como coordinador y gestor), al mercado y a la sociedad civil, partes fundamentales para entender la gobernanza.

Las categorías de análisis establecidas para la presente investigación son: Coordinación, capacidad institucional e intereses. En primer lugar, la coordinación brinda aportes para entender, desde lo normativo y lo empírico, cómo la E.M.R.U. actúa para lograr consolidar el Proyecto Ciudad Paraíso. En segunda instancia está el análisis de la capacidad institucional que aporta Ospina (2002), en el que se consideran 5 aspectos necesarios para comprender el alcance de la E.M.R.U. en la gestión del proyecto. Estos aspectos son: a) los recursos humanos; b) la organización; c) el conjunto de organizaciones con las que se relaciona; d) el contexto institucional del sector público; y e) el entorno. Sin embargo se atienden con más énfasis las 3 primeras. Y la tercera categoría necesaria para el análisis es la relacionada a los intereses de los actores presentes en el proyecto cuya operacionalización surge de las preguntas presentes en las entrevistas semi-estructuradas.

La triangulación en el análisis de la información recolectada y de los conceptos teóricos usados se enmarca en la necesidad de combinar distintas técnicas de indagación para lograr hallazgos complementarios y desarrollar el conocimiento relativo a un determinado objeto de estudio (Rodríguez, 2005). Así, se buscan que diferentes enfoques e instrumentos que permitan focalizarse en las informaciones y respuestas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la investigación. Por consiguiente, para desarrollar esta investigación se va a usar una metodología inter-método simultánea que involucra una parte cuantitativa enmarcada en la encuesta a los empleados de la E.M.R.U. en la que se dé cuenta de una parte de la capacidad institucional, y una parte cualitativa más amplia en la que están las entrevistas y la revisión de diversos documentos.

Se espera que esta investigación aporte al debate de la capacidad institucional de las entidades públicas para gestionar proyectos de renovación urbana en

Latinoamérica, todo esto trascendido por un conjunto de prácticas político-administrativas llamada gobernanza. Los resultados pretenden aportar, igualmente, al avance del estudio de las políticas públicas urbanas, expresamente. Poder analizar cómo se desarrollan, desde la gobernanza, proyectos urbanos con diferentes actores en el escenario es una contribución necesaria para abrir y continuar debates sobre el gobierno local y los alcances de la administración territorial y de la ciudad en este caso.

Las conclusiones a las que se buscan llegar se sitúan en los campos de la Ciencia Política, las políticas públicas, la administración pública, la capacidad institucional y los estudios urbanos. Desde estos campos se procura argumentar que la capacidad institucional de la entidad pública encargada de gestionar las renovaciones urbanas debe estar lo suficientemente consolidado en cuanto al personal, financiación y relaciones con diferentes actores del contexto para que puedan gestionar los intereses y las voluntades, y así lograr un objetivo común. En ese mismo orden de ideas, la gobernanza urbana se presenta como un enfoque al que se busca robustecer y consolidar, entenderlo como parte de una perspectiva conceptual en desarrollo y explicar cómo se presenta en acciones públicas coordinadas por el Estado, pero en constante relación con el mercado y la sociedad civil para que dichas acciones se logren concretar.

También es importante anotar que situar la investigación en Colombia contribuye no solo al desarrollo de la gobernanza urbana como enfoque amplio sino contextualizado a unas dimensiones institucionales, políticas, económicas y culturales. Estas son diferentes de España, por ejemplo, donde se han desarrollado más a profundidad investigaciones relacionadas con la renovación urbana y las políticas públicas urbanas, o en México donde hay académicos destacados como Aguilar que han trabajado la gobernanza y los cambios recientes de la administración pública.

Por último se planea escribir la investigación en forma de tesis y entregarla para que entre a evaluación y posterior sustentación, y así, optar por el título de Magíster en Políticas Públicas. En cuanto a las consideraciones éticas, toda la información recopilada en las entrevistas, encuestas y revisiones de documentos se enmarca exclusivamente en el desarrollo de esta investigación y serán usadas para fines académicos.



## **CAPÍTULO II.**

### **REFERENTES CONCEPTUALES Y TEÓRICOS**

Para propósitos de esta investigación se plantean referentes conceptuales que inician en el Neo-institucionalismo como matriz teórica influyente para el desarrollo de más referencias necesarias para articular los resultados y poder dar insumos para analizarlos. Así se construyen los referentes sobre los que gira este trabajo: Gobernanza Urbana y Capacidad Institucional. Es necesario precisar que la Gobernanza es un enfoque teórico que involucra varias nociones como trabajo y gobierno en red, cooperación, coordinación, confianza, relaciones horizontales y capacidad institucional. En esta misma lógica se toma la capacidad institucional como concepto clave para poder establecer cómo se manifiesta la Gobernanza en una intervención específica gestionada por el Estado como lo es el Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso. Y para tener claridad sobre lo que se entiende por estos procesos, se toman las ideas de Rojas (2004) de Recuperación de Áreas Urbanas Centrales.

Teniendo en cuenta los principales referentes conceptuales, el desarrollo de esta sección proyecta primero un abordaje de lo que esta investigación entiende por Neo-institucionalismo desde la Ciencia Política especialmente. Luego, se hace una contextualización acerca de cómo surgió la Gobernanza en el marco de las políticas de ajuste o Neo-liberales que dieron origen a la nueva gestión pública como forma de organización del Estado y sus funciones. Después se plantea y desarrolla la idea de comprender la capacidad institucional como un factor trascendental en la realización de proyectos desde la Gobernanza Estado-céntrica en escenarios urbanos. Y por último se expone el concepto de Recuperación de Áreas Urbanas Centrales presente en Rojas (2004), importante para situar y particularizar la Gobernanza Urbana en proyectos de renovación y la Capacidad Institucional de la Empresa del Estado encargada de gestionar los proyectos.

## **2.1 El Neo-institucionalismo como teoría marco para el abordaje desde una perspectiva de la Ciencia Política.**

Para hablar de Neo-institucionalismo, primero debe mencionarse a grandes rasgos qué es el institucionalismo. El padre de esta teoría es Douglas North, quien mencionó que las instituciones

Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North, 1990: 13)

Junto a esto, North (1990) dice que las instituciones tienen por función principal reducir la incertidumbre en la sociedad estableciendo estructuras estables de interacción humana, sean formales e informales, más no eficientes o suficientes.

En complemento de lo anterior, Prats (1998) menciona que las instituciones articulan las interacciones *entre actores, expresan relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman* (Prats, 1998: 591). Además las instituciones no se remiten solo a lo normativo o explicitado en el derecho, también existen las informales que permiten la comprensión de normas y actores diferente a las leyes y a lo escrito.

No obstante, esta teoría ha tenido más complementos, abordajes y desarrollos. Uno de ellos es el Neo-institucionalismo que brinda una comprensión más amplia y

profunda de las instituciones y las disciplinas que están insertas en su estudio y análisis. Así, Rivas (2003) menciona que la relevancia de las instituciones está en que son ellas las que estructuran la democracia, el sistema político, las prácticas políticas, las conductas, las normas, las reglas, las rutinas y los procesos de socialización, participación e interacción tanto en el ámbito social como en el político, económico y cultural. El Neo-institucionalismo al momento de estudiar y analizar el Estado como estructura política normativa que encarna las relaciones de poder, también toma como objeto de estudio a los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y los fines de cada actor, es decir, toma lo normativo y lo empírico para generar explicaciones más sistemáticas. (Rivas, 2003)

Una primera postura plantearía que el Neo-institucionalismo se enfoca en darle importancia a las *“instituciones y estructuras, reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en relaciones y estabilidad de gobiernos y su papel de producción y reproducción de la sociedad (Giddens, 1996; Cohen; 1996)”* (Rivas, 2003: 38) Paralelo a esto, los actores particulares, el Estado, los diferentes procesos sociales y políticos, incluso agentes del mercado, y los contextos de muy diversas índoles influyen en las conductas a nivel individual y organizacional. Y en este mismo sentido, el papel que desempeñan las instituciones políticas son primordiales para explicar la estabilidad, el cambio o la inestabilidad de un sistema político (Rivas, 2003)

Igualmente, (Rivas, 2003) menciona que las instituciones conforman el cemento de la sociedad y son susceptibles de tener varios enfoques disciplinares para ser analizadas: el que viene de la sociología, otro de la economía, y un último de la ciencia política.

Brevemente se menciona que el enfoque sociológico subraya las normas, los valores, los hábitos, los roles, las prácticas culturales, los entornos y los ambientes en los que entran en relación los actores, organizaciones e instituciones.

Por su parte el enfoque económico concede importancia a los procesos de negociación y transacción de los diferentes actores priorizando sus racionalidades e intereses particulares, siempre con el fin de maximizar sus utilidades y cumplir sus objetivos, y las instituciones se entienden como herramientas para disminuir los costos de transacción presentes en los intercambios y negociaciones.

Por último, está el enfoque proveniente de la Ciencia Política denominado Politológico en cual integra el análisis racional de la economía con el análisis institucional de la sociología para estudiar el ámbito político de la sociedad. Rivas (2003) menciona que este enfoque aborda las instituciones como son y cómo se desempeñan institucionalmente y sus objetos de estudio, se concentra en el gobierno, los agentes del Estado, los parlamentos y la burocracia entre otros. Además el enfoque Neo-institucional desde la ciencia política retoma el papel desarrollado por el Estado como principal ente productor de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. (Rivas, 2003: 43) Este enfoque disciplinar propende por

incorporar al análisis del comportamiento individual el estudio de las instituciones de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que forman dentro de toda sociedad, admitiendo que éstas constituyen variables intervinientes de suma importancia que tienen incluso la capacidad de moldear y de intervenir en la fijación y transformación de las realidades sociales, económicas y políticas. (Rivas, 2003: 44)

Por su parte, Pérez y Valencia (2004) argumentan que desde la Ciencia Política el Neo-institucionalismo procura explicar que las decisiones individuales (desde una

perspectiva conductista o de “rational choice”) no pueden ser explicadas sin la referencia al marco institucional más amplio en que ellas están insertas, es decir, el contexto. Y su característica distintiva es la preocupación por el poder, por la capacidad de una persona o grupo de controlar las acciones de los otros. A su vez el papel que juegan las instituciones radica en hacer las cosas más fáciles para algunos y más difíciles para otros. (Pérez y Valencia, 2004: 89)

Sumando a lo anterior, Mendíaz (2004) plantea que el aparato institucional es una *arena en que los problemas se procesan y no siempre terminan convirtiéndose en simple reflejo de los intereses de la clase dominante; reviste mayor complejidad el modo en que ese aparato institucional procesa los intereses de la sociedad* (Mendíaz, 2004: 7) Es decir, que en el complejo sistema de relaciones de los actores dentro de la sociedad, Estado, agentes del mercado y sectores de la sociedad civil u organizaciones comunitarias establecen mecanismos por vías institucionales para representar sus derechos y poder alcanzar sus metas.

Profundizando en el entendimiento que tiene el Neo-institucionalismo politológico sobre el Estado, se cataloga como una organización de funcionarios que pueden seguir metas particulares o generales orientadas a principios de eficacia y eficiencia de acuerdo a los recursos existentes. Sin embargo, también se consideran las configuraciones de acción y organización política que impactan en las representaciones de los diferentes sectores de la sociedad. (Mendíaz, 2004)

Por otro lado, Mendíaz (2004) y Vergara (1997) citan a March y Olsen refiriéndose a los dos tipos de instituciones que surgen al analizar el sistema político desde el Neo-Institucionalismo: las agregativas y las integrativa. A grandes rasgos, las primeras agregan por medio de la negociación y concertación de preferencias diferentes de los ciudadanos, y las segundas crean por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos.

En desarrollo de las instituciones agregativas e integrativas, mencionan March y Olsen (1997), Vergara (1997) y Mendíaz (2004) que estos dos tipos de perspectivas son distintas pero necesarias para la consolidación de la democracia. La postura agregativa concibe la política como conflicto de visiones donde deben existir negociaciones entre las partes para establecer la distribución de recursos o representación de intereses en la consecución de una meta. El fin de esta perspectiva es un símil al mercado y se deben facilitar los intercambios, asimismo el conflicto político pretende ser solucionado por regateo de intereses. Por otro lado está la perspectiva integrativa que *concibe la política como la creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad*, conforme a esto, el objetivo de este tipo de instituciones es crear valores y preferencias compartidas entre todos los actores de la sociedad. Los procesos que buscan tipos integrativos entienden los conflictos políticos como una oportunidad para crear metas conjuntas.

Continuando con lo anterior, March y Olsen (1997) plantean que la democracia precisa de los dos tipos de procesos institucionales. Las instituciones agregativas buscan acuerdos entre diferentes actores con distintos intereses procurando partes en la distribución de los beneficios de las políticas públicas, el proceso para consolidar esto es mediante la racionalidad. Por su parte, las instituciones integrativas se necesitan para *crear sentimientos de unidad social y confianza en el sistema político*, y se argumentan en la medida que consolidan comunidad. El diálogo razonado entre los actores sociales involucrados en los procesos de políticas públicas contribuye a la estructuración de las responsabilidades de cada uno para la consecución de una meta colectiva, que para este caso es la realización del proyecto Ciudad Paraíso.

Esta postura abordada en primera instancia por March y Olsen (1997) y seguida por Vergara (1997) y Mendíaz (2004) se inscribe en regímenes democráticos con Estados Sociales de Derechos, en donde el sistema político implique igualdad en derecho del heterogéneo conjunto de actores. Se menciona, en consecuencia, que

la igualdad política se remite a términos de referencias compartidas en relación a los valores políticos principales del esquema social.

En suma, March y Olsen (1997) aportan elementos organizacionales a la teoría política generando un sentido particular de la política interesada en los procesos más que en los resultados desprendidos del funcionamiento de las instituciones en la realización de las políticas públicas. Así, la propuesta de estos autores se remite al entendimiento del fenómeno político como el resultado de las instituciones – reglas, ritos, tradiciones, procesos- que no son productos de la racionalidad total y en la que cada actor es capaz de actuar según sus intereses, capacidades y voluntades.

Antes de dar paso al siguiente subtítulo, es clave recalcar que esta investigación se adscribe en la teoría del Neo-institucionalismo desde la perspectiva de la Ciencia Política, dejando de lado la racionalidad excesiva de la visión Económica o la construcción de valores y creencias que construyen las normas de la postura Sociológica. Y elementos distintivos de esta teoría y de esta perspectiva son cruciales para analizar y entender la realidad del estudio de caso propuesto para el presente trabajo académico. Los actores en relación que por un lado defienden sus intereses, pero necesitan, también, llegar a consensos y consolidar una meta común; la estructura normativa formal de las instituciones brinda un marco referencial para el papel que desempeña la E.M.R.U. como entidad encargada de la gestión del proyecto Ciudad Paraíso, junto con ver al Estado en el centro de los procesos de políticas públicas, y en relación constante con los demás actores del contexto político; y por último los procesos integrativos y agregativos propuestos por March y Olsen (1997) dan herramientas para entender y definir los comportamientos de cada actor en el desarrollo del proyecto de renovación urbana.

## **2.2 El Neo-Liberalismo o las políticas de ajuste: una mirada hacia lo urbano.**

En América Latina confluyeron fenómenos tales como los procesos de democratización y descentralización que ampliaron la arena política, las políticas de ajuste o Neo-liberales que hicieron del Estado un ente más pequeño y con menos funciones, y las reformas institucionales que involucraron elementos de la nueva gestión pública, todo esto en el marco de globalización. (Aguilar; 2009. Vásquez; 2013)

De este modo surgen enfoques nuevos para analizar la política y para actuar en política, uno de ellos es la gobernanza. En éste prevalecen la interdependencia, la confianza mutua, las relaciones horizontales, los objetivos comunes, los vínculos de interdependencia entre Estado, sociedad civil y mercado, la capacidad institucional de las entidades públicas para garantizar el trabajo en red, la coordinación, la cooperación, la gerencia, la búsqueda de consensos, y alcanzar el bien colectivo mediante acciones públicas. También se prioriza el trabajo en red producto de la confianza, la institucionalización de las relaciones y las alianzas innovadores que busquen la eficiencia y el fortalecimiento de los lazos institucionales. (Aguilar; 2009. Vásquez; 2009. Evans; 2007)

Entre la década de 1980 y 1990, plantea Diniz (2009), se implementaron reformas en América Latina producto del Consenso de Washington para modernizar el Estado, hacerlo menos pesado, lento e ineficaz, superar las rupturas con viejos modelos como el dictatorial y autoritario de América. Este Consenso, tecnocrático, economicista, racionalista y “modernizador” no tuvo los resultados esperados debido a que, como lo comenta Diniz (2009), hubo una implementación desde un enfoque de “monocultural institucional” el cual descartó los procesos socio-históricos y económicos como elementos importantes que marcan serias diferencias en los resultados de estas “recetas” para hacer desarrollar y progresar a los Estados Nacionales.



En el marco del Consenso de Washington, la apertura económica a nuevos mercados y la exigencia de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a preparar los Estados- sobre todos los mercados y la economía- al nuevo orden impuesto por la Globalización, llegó la década de los noventa y el gobierno de César Gaviria y su administración se centró en implementar el Consenso de Washington de forma incuestionable- nadie dudaba ese recetario técnico para dejar de estar en el grupo de los países que están en vías de desarrollo-, así que se rodeó de economistas y administradores jóvenes y muy bien preparados. Empezó Colombia a insertarse en la Globalización por medio de la adopción de políticas Neoliberales al reducir el aparato estatal fusionando o eliminando entidades públicas, al privatizar empresas del Estado sobre todo en los sectores como minas, industrial, servicios públicos y financiero, y al bajar aranceles para ampliar las importaciones afectando fuertemente las empresas que no estaban preparadas para competir con productos extranjeros más económicos. Sin embargo después del acatamiento de estas políticas públicas la economía colombiana y el Estado no presentaron cambios en beneficio de la sociedad: muchas empresas tradicionales quebraron por adaptarse a esas nuevas condiciones de competencia, el Estado abandonó la función-objetivo de ser el mayor empleador del país y la situación laboral de muchos empleados se vio afectada.

El sentido de entender cómo el Neo-liberalismo o las políticas de ajuste influyen sobre la forma en la que el Estado interviene sobre el entorno urbano es relevante porque brinda un contexto histórico, político, y conceptual en el que se sitúan varios elementos que aborda esta investigación. Mencionar a grandes rasgos cómo el proceso de las políticas de ajuste estructuró al Estado y a la administración pública para responder de otra forma a las exigencias de finales del siglo XX permite comprender fenómenos como la Gobernanza y el surgimiento de nuevas empresas públicas con fines muy particulares. La gobernanza entendida como una nueva práctica política-administrativa, las capacidades institucionales del sector público como una nueva preocupación del Estado, y la creación de empresas como la

E.M.R.U. que responde a dinámicas específicas como las funciones para la renovación urbana.

### **2.3 La Gobernanza Urbana: Una propuesta teórica para analizar.**

Es sobre las condiciones y situaciones anteriormente mencionadas que el fenómeno de la gobernanza, tanto en su sentido de enfoque teórico-conceptual, como de práctica política toma sentido y constituye un nuevo horizonte explicativo. Ahora bien, para fines de esta investigación se entiende la gobernanza como un enfoque teórico-conceptual con especial aplicación a los proyectos de recuperación y renovación urbana en la que se abordan los actores, sus intereses, sus relaciones y sus objetivos en la consecución de una meta común: la recuperación del área central de Cali mediante el proyecto Ciudad Paraíso. Entendido desde una perspectiva complementaria, Vásquez (2009) menciona que la gobernanza urbana identifica y analiza en el contexto urbano el rol que desempeña el Estado como el encargado de gestionar las redes, las relaciones, los intereses, los actores involucrados y la operatividad de esto en políticas o proyectos que se asumen en la ciudad. Así, los efectos de las reformas Neo-liberales o de ajuste económico estructural, en particular la privatización, la tercerización y la apertura a dinámicas de libre mercado, sumado a la pérdida de funciones del Estado, hicieron que emergieran nuevas formas de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, entre lo público y lo privado, no obstante, el carácter Estado-céntrico de este concepto no se ha desdibujado. (Aguilar; 2010. Vásquez; 2009)

Además, la gobernanza supone la prevalencia de la interdependencia, la confianza mutua, las relaciones horizontales, los objetivos comunes. Formas de regulación como la coordinación, la cooperación, la negociación, la persuasión y la búsqueda de consensos que reemplazan el control y el mando jerárquico. Estas características de la acción de gobernar |buscan que las políticas, los planes, los programas y los proyectos se enmarquen en la interrelación de los diferentes actores involucrados en dichos procesos políticos. Así, los actores identifican intereses complementarios

o comunes, poseen valores compartidos y están bajo dependencia mutua de recursos. La acción colectiva está fundamentada en relaciones de interdependencia construidas a partir de la confianza, la lealtad y la reciprocidad, los conflictos son resueltos a través de la diplomacia, y el seguimiento de las reglas acordadas está garantizado porque los miembros tienen en juego su reputación y la consecución de sus intereses y objetivos. Las redes son apreciadas como un orden institucional innovador, inclusivo y eficiente, se reconoce en ellas la importancia de los lazos de capital social que las articulan y que a su vez pueden generar. (Vásquez, 2009, 2014; Aguilar, 2009)

La presencia de alta complejidad en la formulación de problemas y soluciones sociales y colectivas hacen que la gobernanza se caracterice por contar con la participación de diversos actores de diferentes sectores, sean públicos en diferentes niveles de gobierno, territoriales o descentralizados, sean empresarios e industriales representando el mercado, sean organizaciones de la sociedad civil como ONG's, organizaciones sociales y comunitarias, asociaciones de profesionales (Aguilar, 2010). Dado este complejo panorama el sector público debe desarrollar nuevas capacidades de orden institucional como la preparación de sus funcionarios, la negociación con diversos actores, la efectividad en la consecución de las metas propuestas, la eficacia en el manejo de los recursos y la decidida voluntad política.

Así mismo, es necesario tener en cuenta que las políticas, planes o proyectos de recuperación, regeneración, rehabilitación o renovación urbana deben contar con estrategias y apuestas integrales que involucren lo social, cultural, económico y ambiental. Por lo tanto, para la gobernanza en escenarios urbanos es fundamental tener en cuenta la complejidad misma de las relaciones sociales en las que se enquistan poderes, preferencias, intereses, y diferentes campos de la vida humana y del desarrollo urbano.

Por otra parte, la gobernanza se enmarca en una dimensión estructural integrada por actores públicos y privados que se organizan y relacionan por redes, sean éstas formales o informales. Y otra dimensión dinámica que se refiere a la interacción en los procesos políticos que buscan la solución colectiva a los problemas sociales. Estas dos dimensiones se presentan tanto en el diseño y formulación como en la implementación y ejecución. Las relaciones que se presentan en el proceso de las políticas públicas en general, y de las de recuperación urbana en particular, son complejas por todo lo que engloba, pues el Estado además de establecer negociaciones con actores del mercado y de la sociedad debe velar porque haya una intervención eficaz e integral que respete los derechos de los ciudadanos implicados y del medio ambiente circundante. (Vásquez, 2014)

La gobernanza tiene tres elementos intrínsecos que Rhodes (2007), Evans (2007), Aguilar (2010) y Velásquez (2014) mencionan: 1. la complejidad como elemento intrínseco al proceso de formulación de políticas públicas, 2. participación de actores diversos en el marco de redes plurales, y 3. nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adopción de nuevos roles y desarrollo de nuevos instrumentos orientados a la gestión de redes.

La gobernanza como concepto teórico que brinda elementos importantes para entender y analizar las nuevas dinámicas, capacidades y redes que se configuran en las políticas públicas, en los planes, en los programas y en los proyectos. Pero centrándose en las redes de políticas públicas, Rhodes (2007) dice que éstas son

El conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en la hechura de políticas públicas y en la implementación de las mismas. Dichas instituciones son interdependientes. Las políticas públicas son así el resultado de la

negociación entre los miembros de las redes (Rhodes, 2006; Rhodes, 2007 en Vásquez, 2014: 40).

Se podría entender que la gobernanza es un gobierno en red o gobierno relacional en la que existen “varios puntos de poder, múltiples lazos que los interrelacionan y que se producen distintas formas de interacción”. La idea que puede primar al referenciar este enfoque conceptual es una en la que el Estado o el sector público es el coordinador, director y gestor de actores del mercado y de la sociedad civil en la que los límites están difuminados y existe interdependencia entre todos para que los objetivos propuestos y en los que hay intereses comunes se consigan con la mayor eficiencia y confianza tanto en el procesos como en los actores. (Vásquez, 2014; Aguilar, 2010)

La gobernanza urbana centra su interés en los arreglos institucionales producto de las relaciones entre el sector público, el privado y la comunidad, para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de las institucionalidades municipales como el que se vive en Latinoamérica específicamente. (Vásquez, 2014; Aguilar, 2010)

Conforme a lo anterior, el sector público tiene que desarrollar una serie de capacidades que le permitan tener habilidades para negociar, garantizarle a los otros actores que pueden confiar tanto en el proceso como en la interdependencia que surja del trabajo en red, mostrarse capacitado para desempeñar un liderazgo eficiente, fortalecerse técnica, organizativa, financiera, institucional, legal y normativamente para poder desarrollar de la mejor manera posible políticas públicas y para el caso de estudio, proyectos de recuperación urbana. (Aguilar, 2010)

Así, los proyectos de recuperación de áreas urbanas centrales se desarrollan bajo el enfoque de gobernanza, y sobre todo gobernanza urbana, pues ésta se centra en la articulación e interacción de actores públicos, privados y comunidades en torno a

políticas públicas urbanas (Blanco y Gomá, 2006). El diseño, formulación e implementación de estos proyectos debe ser el resultado del trabajo mancomunado entre los diferentes actores y sus intereses, puesto que las ciudades son el escenario de construcción y disputa, tanto política como social y económica, en el cual convergen diversas posturas.

La transformación del Estado, como se ha presentado hasta este momento, y la gestión de los gobiernos locales son temas de interés prioritario para el enfoque teórico-conceptual de la gobernanza urbana, y para esa investigación. Al ser un concepto perteneciente a la ciencia política, políticas públicas y gestión pública da cuenta de los procesos mediante descripciones que buscan la comprensión de fenómenos que están relacionados como: la dispersión y fragmentación del Estado y sus funciones, la tecnificación de la función y el servicio públicos, la notoriedad cada vez mayor de las ciudades en el escenario internacional tanto en lo económico como en lo político (Sassen; 1991), ampliación de la democracia y la participación ciudadana, la aparición de nuevo actores urbanos colectivos, y las formas de articulación e interacción entre el gobierno local e instancias regionales, nacionales e internacionales de diversos campos como el económico, el político, el social, el cultural y el ambiental. (Aguilar; 2010. Vásquez; 2013. Evans; 2007)

Asimismo, se deben destacar varios énfasis de la gobernanza urbana, uno de ellos es el carácter mediador que encuentra en la medida que precisa de redes y de relaciones entre los diferentes actores para lograr metas comunes. Esto no quiere decir que no surjan disputas, porque en ciertos momentos los intereses particulares pueden primar o hacerse valer más que los intereses y el objetivo común. Es por esto que el sector público, sea una empresa del Estado, un ente territorial como una alcaldía o gobernación, la oficina o agencia encargada de la política o del proyecto, o cualquiera que cumpla sus funciones debe encontrar acuerdos mínimos sobre los cuales trabajar. En este enfoque se pueden dar las decisiones impuestas, pero no es deseable y atenta con el talante democrático y participativo de la que hace gala la gobernanza como tal. Varios autores (Aguilar; 2010. Vásquez; 2013. Evans; 2007)

sostienen que la gobernanza en general busca analizar y comprender las relaciones, la construcción de redes de acción y participación en políticas públicas, y se ubica en un nivel medio del sistema social, es decir, entre lo macrosocial y lo microsocioal. Así mismo se encuentra en un punto intermedio entre la visión estructural y la visión de los agentes y actores, y de acuerdo al análisis que se tome en consideración se encontrarán más insumos para explicar las relaciones desde la estructura o desde los agentes.

Aunque la gobernanza tiene un carácter mediador, no puede dejar de lado un elemento importante para el estudio del poder, en general, y de las políticas públicas, en particular, las consideraciones elitistas o pluralistas de las relaciones e interacciones de los actores, y más cuando hay en juego asuntos importantes como la recuperación de un área central de la ciudad, una política urbana de expansión o una de re-densificación. Vásquez (2013) es muy clara al mencionar que la gobernanza urbana se sitúa entre el corporativismo y el pluralismo. Argumenta su idea en la proposición que el sector público debe gestionar recursos económicos y técnicos, intereses y proyecciones con el sector privado motivado por las dinámicas del mercado; así como gestionar también la participación de la sociedad representada en la sociedad civil siendo ésta comunidad circundante del proyecto o involucrada en la política, asociaciones de profesionales y académicos, u organizaciones no gubernamentales. Es decir, el Estado debe, desde la gobernanza, establecer diálogos y relaciones con el mercado y la sociedad.

A parte del carácter mediador de la gobernanza, ésta también precisa contar con un esquema institucional fuerte, es decir que la capacidad de la institución encargada de coordinar y dirigir la política o el proyecto sea pertinente y apropiada en lo humano, técnico, financiero, normativo, político y legal para que pueda ejercer debidamente sus funciones. El entorno también juega un papel relevante en este proceso, pues los diferentes actores e instituciones formales deben asumir responsabilidades y compromisos, so pena de una sanción debido al

incumplimiento de los mismos. Aguilar (2010) plantea que el gobierno- sea nacional, regional o local- debe procurar ser eficiente pues su legitimidad no depende de la forma en que fue elegido, sino de los resultados que demuestre y capacidad que tenga para resolver los problemas sociales que se presenten. También argumenta que la gobernanza, siendo producto de las políticas de ajuste o Neo-liberales, y contrario a lo que se piensa debido a la reducción del Estado, debe garantizar el manejo idóneo de la gestión, administración y políticas públicas, es decir, debe contar con técnicos bien preparados en todas las ramas para conseguir, mediante la gestión de intereses de diferentes actores, los resultados esperados y solventar los problemas sociales que se plantee resolver.

La gobernanza urbana y los procesos de recuperación urbana están orientados a resolver problemáticas sociales, esto hace que sean asuntos vinculados a las políticas públicas. Han sido amplias las lecturas que les han dado a estos dos fenómenos urbanos, quienes mencionan la mercantilización absoluta del territorio y la ciudad como Harvey (2007) y Herce (2013), incluso a costa de la cultura y las dinámicas socio-espaciales y socio-culturales. Para estos autores las intervenciones que se hacen sobre los territorios urbanos están orientadas a activar la economía, mercantilizar el suelo, y hacer que el capital encuentre nuevos espacios. La visión marxista de estos autores hace que sus estudios y análisis se concentren en la plusvalía de la tierra, en ver el suelo como un mercado de capitales y se generan conceptos como el de la gentrificación, expulsión social, marginalización espacial, entre otros. No obstante, esta investigación busca exponer la gobernanza y la recuperación urbanas desde otras perspectivas diferente de la marxista ya que se concentran en las relaciones e interacciones de los diferentes actores, en los intereses de éstos, en las articulaciones o tensiones dentro del proceso y en la capacidad institucional de la empresa del Estado encargada en gestionar, coordinar y dirigir el Proyecto Ciudad Paraíso.

De Mattos (2004) señala que la gobernanza urbana se asocia a la producción y puesta en marcha de estrategias que buscan recuperar zonas urbanas mediante



políticas, proyectos, planes, o actividades para hacer ciudades más atractivas en escenarios nacionales e internacionales, mejorar las condiciones de calidad de vida, habitacionales y de espacio público de los sectores a intervenir, y aumentar el capital humano, financiero, arquitectónico, cultural y económico de la ciudad, por medio de un desarrollo endógeno y la inversión de capitales públicos y privados que representen bienestar en el largo plazo.

Antes de cerrar este enfoque, Hurty (2010) esboza un “Marco Analítico de la Gobernanza”, es una propuesta metodológica desarrollada por el autor, la cual tiene potencial para la investigación en políticas públicas. Apuesta por una manera de entender, observar y analizar la Gobernanza desde una perspectiva relacional orientada a analizar las interacciones entre los diferentes actores insertos en procesos de construcción colectiva entre actores de una sociedad en un campo particular como las políticas públicas. Los actores, en sociedades complejas y procesos extensos, poseen diversos intereses que entran tanto en lo económico como en lo ideológico, buscando influir en la definición de las reglas del juego que orientan el proceso de políticas públicas, por ejemplo. Los actores están institucionalizados formalmente y pueden estar reconocidos por una autoridad para que se faciliten los procesos de concertación y negociación en el objetivo a desarrollar.

Como se menciona en el párrafo anterior, Hurty (2007; 2010) propone un “Marco Analítico de la Gobernanza” que posee características como: realista, interdisciplinaria, generalizable, comparativa, reflexiva y operacional. La primera característica indica que la gobernanza debe entenderse como un proceso fáctico, un conjunto de relaciones que ocurren, y no como un deber ser del gobierno y de la administración pública. La segunda se vincula al carácter indisciplinar de éste concepto, es decir, al relacionamiento de nociones teóricas y técnicas de investigación provenientes de áreas como la sociología, la ciencia política, la estadística, la administración pública, entre otras, todas con el fin de observar un objetivo común. La tercera abarca lo generalizable y comparativo, esto indica que

se pueden observar diferentes procesos de gobernanza y compararlos con las categorías analíticas que propone este enfoque, como lo son actores, intereses, capacidad institucional, y demás. La cuarta característica concerniente a la reflexividad, Hurty (2010) la toma en dos niveles: el cambio del observador al acercarse a la realidad estudiada; y la selección e interpretación de dicha realidad. Y la última se centra en la operacionalidad de la gobernanza, la cual permite el análisis de hechos concretos para, luego, poder resolver los problemas; es decir que cumple una doble función, académica en cuanto al entendimiento de los procesos desarrollados, y en cuanto a acción política orientada a actividades de consultorías, por ejemplo.

Igualmente Hurty (2010) expone que el marco analítico tiene cinco categorías analíticas, las cuales son los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos. No obstante, para fines de esta investigación son relevantes dos categorías, los actores y las normas. Siendo los primeros, los agentes interesados en el desarrollo de la acción pública y colectiva, y partícipes de la construcción de las reglas de juego que orienta y orientará el comportamiento de ellos (North, 1990; Peter, 2007). Y las segundas son los acuerdos, formales e informales, sobre los cuales los actores operan, y también los que construyen, constituyéndose como el resultado de la interacción en el cual el fin último es la implementación y ejecución del Proyecto Ciudad Paraíso.

Y así, respecto a los actores, Hurty (2007; 2010) menciona que las normas están íntimamente ligadas a los agentes debido a sus identidades, poder, intereses, ideas e historias. Igualmente menciona que no todos los actores tienen la misma influencia en el proceso de gobernanza, por ello es necesario observar y analizar los actores estratégicos que por su poder, interés, recursos, capacidad institucional y de influencia merecen más atención pues son los que dan cuenta del proceso de una forma más cercana. Describir, comparar y analizar los actores estratégicos y procurando que el proceso dé cuenta de cómo ha sido la interacción de éstos, para la construcción de normas, es el objetivo del Marco Analítico de la Gobernanza

propuesto por Hurty (2010). Esta perspectiva permite abordar analíticamente la gobernanza sobre los elementos constitutivos de la misma como lo son los actores y las normas, y hacer observables ciertas categorías en los procesos vinculados con las políticas públicas (Hurty, 2007).

En síntesis, las ideas sobre gobernanza aquí expuestas brindan una referencia conceptual amplia y contextualizada de las prácticas político-administrativas en las que se desenvuelven las políticas públicas en general y los proyectos de renovación urbana en particular, por tanto el panorama propuesto otorga elementos variados para analizar los datos y la información recopilados.

Continuando con lo anterior, dichas ideas dan nociones sobre cómo abordar realidades complejas y procesos urbanos como los proyectos de renovación de áreas de las ciudades que se han deteriorado (Rojas, 2004; Arízaga, 2004). La gestión en manos de una empresa pública como la Empresa de Renovación Urbana de Santiago de Cali, es decir, del Estado, hace que la gobernanza sea un marco idóneo para llevar a cabo la presente investigación, pues es ésta la encargada de coordinar los intereses de los actores que están involucrados en el proyecto. Ampliando la idea anterior, la perspectiva de los actores del sector privado y de la comunidad que sostiene la gobernanza enriquece el análisis que se presenta posteriormente porque rescata las diversas opiniones y visiones de los actores. Y otro factor presente en las líneas anteriores es la confianza existente entre los diferentes actores para que el proyecto como meta se consolide mediante mecanismos de diálogo, concertación y poniendo sobre la mesa sus intereses particulares.

## **2.4 Capacidad Institucional: Referencia Para El Análisis.**

Para abordar la gobernanza se han requerido diferentes perspectivas, entre las que se cuenta la territorial, la ambiental, la relevancia de las redes, y la institucional

centrada tanto en actores como en capacidades. Esta última acepción es la usada en esta investigación.

Así, la capacidad del sector público se caracteriza por su tono normativo, es decir, es una aspiración, algo que se busca mejorar constantemente, y se establece que a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible y cumplir con los objetivos trazados. (Ospina; 2002)

Tanto el concepto de capacidad institucional como el de gobernanza están relacionados y la problemática de ambos se asocia a los ajustes y transformaciones que el Estado tuvo que asumir en la última década del siglo XX, ya que la forma de proponer y resolver los problemas públicos hizo que el Estado y sus agencias desarrollaran nuevas prácticas y construyeran responsabilidades específicas.

Entonces, se entiende por capacidad institucional la

(...) habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998). En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las ONG's (Savitch, 1998; Hall, 2002) (Ospina; 2002: 4)

La autora sostiene la relevancia de las interacciones entre el sector público con el sector privado y estamentos de la sociedad civil, lo que genera un marco posible donde se pueden analizar las prácticas y acciones que el Estado ha tomado y entenderlas como Gobernanza.

La capacidad institucional de una organización está compuesta por varios niveles de análisis, estando clasificados desde el nivel más micro hasta el más macro así: a) los recursos humanos dentro de cada organización; b) la organización misma; c) el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; d) el contexto institucional del sector público; y e) el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público (Ospina, 2002). Estos niveles de análisis propuestos por Ospina (2002) son tomados en cuenta para desarrollar una revisión analítica y reflexiva de los datos y de la información recolectada que indaga por la capacidad institucional de la E.M.R.U.

Como complemento se encuentra que Nelissen (2002) entiende como capacidad institucional el grado en que las nuevas formas de gobernanza son exitosas para resolver los problemas colectivos. Como parte de esta noción de capacidad institucional Nelissen (2002) menciona existen varios tipos de aproximaciones que el sector público debe hacer al problema: La primera es la jurídica que corresponde a todo el aparato normativo y legal del Estado. La segunda es económica la cual responde a la percepción que puede incubar el gobierno de manejar al Estado como una corporación o una empresa y sus acciones se centran en la productividad, en este punto las evaluaciones por desempeño y la visión de la nueva gerencia pública entran a jugar un rol muy importante. Y la tercera se remite a la aproximación político-social que se guía por valores democráticos como la participación política y ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la legitimidad social, entre otros.

Relacionando la gobernanza, en especial la que se centra en la ciudad y en los asuntos urbanos, con la capacidad institucional de las empresas del Estado que deben desempeñar una labor para diseñar, formular, implementar y ejecutar políticas públicas, planes o proyectos, para este caso, el de Ciudad Paraíso en el centro de Santiago de Cali, se encuentra que las partes fundamentales de la gobernanza urbana y las aproximaciones de la capacidad institucional encuentran

su punto común en que se configura un interrelación entre el Estado como la empresa pública dedicada a gestionar el proyecto, el mercado como las empresas privadas inversionistas e interesadas del proyecto, y la sociedad civil enmarcada en las comunidades barriales de la zona, ONG's, y asociaciones de profesionales involucradas en el proyecto. Se establece un triángulo tanto práctico como analítico que puede incrementar la capacidad institucional de la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali para desarrollar el proyecto de recuperación Urbana Ciudad Paraíso desde la gobernanza urbana (Vásquez, 2014; Aguilar, 2010; Ospina, 2002).

En síntesis, y siguiendo a Ospina (2002), se plantean tomar como categorías de análisis los recursos humanos de la E.M.R.U. en cuanto a preparación académica y profesional, las motivaciones y la confianza; la organización u organigrama de la Empresa de Renovación Urbana observando el tipo de vinculación de cada trabajador y las disposiciones normativas que la estructuran; la diversidad de actores con los que la EMRU se relaciona, tanto con los del mercado como con los de la sociedad civil. Y en menor medida se analizan el contexto institucional del municipio; y el entorno más ampliado de Cali.

## **2.5 Los Proyectos de Recuperación Urbana y Sus Debates.**

Estos cambios en lo económico y en lo político generaron que las ciudades fueran entendidas y administradas más a fondo desde el libre mercado, las lógicas de competitividad, y como escenarios con valores agregados en diferentes campos, como el económico, el financiero, el cultural, el artístico, el deportivo, y el industrial entre otros. Conceptos como “la ciudad inteligente”, “competitiva”, “sostenible”, “atractiva”, “empresaria” e “innovadora” empezaron a estar en los planes de gobierno de los diferentes administradores locales. Esta tendencia hace parte de un panorama mucho más grande, llamado por algunos “el Neo-liberalismo”. Estas nuevas dinámicas que las ciudades asumieron encuentran puntos en común en los

proyectos, planes y políticas de regeneración, renovación, revitalización y recuperación urbana, y a partir de los años 90 del siglo XX se fortalecieron. El objetivo central de estos proyectos de recuperación urbana es reorganizar la estructura física, espacial, social y económica de sectores de las ciudades que se han degradado por diferentes factores, y se hace una mención especial a los centros urbanos, pues son éstos los que más se han deteriorado con el pasar de los años. (De Mattos, 2004. Arízaga, 2003. Rojas, 2004)

Los proyectos de renovación y recuperación urbana son intervenciones que lidera el sector público mediante alguna entidad encargada de realizar el desarrollo urbanístico que se busca consolidar. Por lo general los municipios procuran recuperar áreas deterioradas, abandonadas o subutilizadas para que sean lugares de vivienda, esparcimiento, recreación, ocio, más empleo y espacios públicos en general que ayuden a construir ciudadanía desde la apropiación de la ciudad. No obstante estas iniciativas no son de exclusiva incumbencia de la institucionalidad municipal, se configuran en tendencias globales que se enfocan en la producción de espacio público urbano, en la resignificación de los territorios, y las alianzas público-privadas para generar desarrollos urbanísticos.

Siguiendo a Rojas (2004), se entiende que “la Recuperación de Áreas Urbanas Centrales es el proceso a través del cual se promueve el mejor uso en términos sociales y económicos de una zona urbana central que padece deterioro social, económico, físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacios públicos” (Rojas, 2004: 17). Dentro de este concepto se distinguen dos particularidades: 1. Recuperación de Áreas abandonadas o infrautilizadas, que son los procesos de intervención en áreas en las que se pueden encontrar activos inmobiliarios sin utilizar porque se volvieron obsoletos ya sea debido al cambio tecnológico, funcional o comercial, o a consecuencia de una gobernanza urbana deficiente que se desentendió de estas zonas. 2. Recuperación de Áreas urbanas deterioradas, la cual indica los procesos de adecuación de zonas centrales, de las

ciudades que han sido descuidadas por la población de ingresos medios y altos, por la industrial y por la institucionalidad municipal, debido al desinterés de estos sectores, dichas zonas son ocupadas por población de ingresos económicos bajos y se desarrollan espacios para la delincuencia e ilegalidad.

Las zonas de las ciudades que estén habitadas, ocupadas y en las cuales se desarrollen actividades de sano esparcimiento propician la convivencia y la seguridad; por tal motivo la municipalidad debe velar, de acuerdo a sus posibilidades, por ofrecer mejores servicios urbanos como espacios públicos equipados, alternativas de transporte, infraestructura viaria, entre otras, y procurar que estas zonas céntricas dejen de ser lugar de la informalidad e ilegalidad.

El abandono de las instalaciones, la destrucción del patrimonio construido, la ocupación inadecuada de los espacios públicos, la desarticulación cultural, la disminución de la calidad de vida de la población residente y la exclusión social son las características preponderantes, a las que se agrega, sobre todo en las grandes ciudades, la falta de funcionalidad con relación a la ciudad. (Arízaga, 2003: 208)

Para llevar a cabo estos proyectos de recuperación de áreas urbanas centrales es necesario que la institucionalidad municipal lidere y coordine iniciativas orientadas a cambiar y renovar esas zonas, sin embargo no es el único actor que está en juego. En un momento donde el sector público no puede formular, diseñar, implementar, ejecutar, evaluar y analizar todas las políticas, planes, proyectos y programas que se presupueste ni adelante, sea por capacidad institucional, técnica, financiera o normativa, se precisa de la intervención del sector privado para desarrollar estas iniciativas. Y también, desde una lógica democrática, es menester contar con la población civil que está directamente implicada en estos proyectos de recuperación y renovación para garantizarle el respeto a sus derechos como ciudadanos.



Rojas (2004) menciona que la recuperación de áreas urbanas centrales deterioradas es un proceso complejo que requiere la acción concertada de muchos actores, tanto políticos como sociales y económicos. También rescata que estos procesos surgen por iniciativa del sector público y que generalmente se necesita de una voluntad sostenida durante mucho tiempo para que logren consolidarse y muestren los resultados esperados en el largo plazo, esto indica que las operaciones urbanísticas, sobre todo las de recuperación, precisan de un largo periodo de ejecución y desarrollo, fácilmente podría pasar de los 20 años. Así, quienes estén involucrados en estos proyectos deben saber que se tomarán varios años para que las inversiones o acción puesta en marcha den los resultados o los impactos esperados, por eso es fundamental que el sector público guíe, dirija y administre de la forma posible las voluntades, los intereses y las intenciones de los diferentes actores para que el proyecto logre llegar a buen término y cumpla sus objetivos.

No obstante, la perdurabilidad es un obstáculo importante en los planes de recuperación de áreas urbanas centrales y se dificulta aún más la situación con

La fragilidad de la estructura institucional que es otro de los factores que repercute en la inestabilidad de funcionarios y técnicos, debido a los cambios y sistemas políticos que se dan en la región. Esto ocasiona falta de continuidad en el trabajo, gerencia inapropiada y una pobre coordinación entre los diferentes niveles administrativos. La fuerte dependencia de las áreas centrales patrimoniales respecto de los niveles nacionales, tanto en políticas y legislación como en la dotación de recursos, crea dificultades de coordinación e integración entre niveles y sectores de gobierno. (Arízaga, 2003: 212)

En síntesis, los debates, posturas e ideas anteriormente expuestas otorgan un lugar común al referirse a los proyectos de renovación, regeneración, recuperación y rehabilitación de áreas urbanas. Igualmente exponen los obstáculos y riesgos

presentes en estos grandes planes urbanos. Paralelo a la gobernanza, esas líneas proponen un contexto sobre el cual se asienta el desarrollo del estudio del caso de Ciudad Paraíso en Cali. Y características como la voluntad política de largo aliento, los procesos de concertación, la institucionalidad del municipio, el objetivo de renovar una parte de la ciudad para reconstruir tejido social, reactivar su economía, mejorar el equipamiento urbano, contribuir al desarrollo urbanístico de la ciudad. Igualmente, las tensiones sociales y políticas entre los actores y las diferentes visiones que este tipo de proyectos pueden despertar, son elementos presentes en los debates y las posturas académicas acerca de la renovación de áreas urbanas que también hay que considerar.

### **CAPÍTULO III.**

## **MARCO NORMATIVO PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA**

Conforme al papel que el ordenamiento jurídico juega en las acciones del Estado, es relevante para el avance de la presente investigación presentar y resaltar los componentes más importantes presentes en la normativa nacional y municipal relacionada con el Proyecto Ciudad Paraíso. Para tal fin se aborda la Política Urbana Nacional establecida en 1995 la cual constituye las orientaciones generales y las acciones que el Estado toma hacia el entorno urbano, y busca consolidar ciudades donde la cultura urbana y ciudadana se establezcan. Por otro lado, la Ley 388 de 1997 constituye el marco jurídico y político para que los municipios puedan gestionar su propio desarrollo y llevar a cabo sus planes de renovación, de ordenamiento territorial y de más implicaciones del orden municipal y local.

Una vez abordado la normativa nacional, los Planes de Ordenamiento Territorial de 2000 y 2014, se analizan sobre el supuesto que, siendo éstos los documentos que orientan el desarrollo de la ciudad por un tiempo determinado, brinda información importante sobre las prioridades y voluntades políticas en relación al Proyecto Ciudad Paraíso. Y por último, los Planes de Desarrollo de las administraciones de Jorge Iván Ospina (2008-2011), Rodrigo Guerrero (2012-2015) y Maurice Armitage (2016-2019).

De esta forma se planea abordar el componente normativo, desde lo nacional hasta lo local, presente en el Proyecto Ciudad Paraíso de Cali, orientado sobre la idea que una acción del Estado, establecida en política pública o en proyecto, debe contar con insumos jurídicos y políticos que busquen garantizar la pertinencia y estabilidad de la acción.

Debido al referente conceptual de la presente investigación que profundiza sobre la visión politológica del Neo-institucionalismo, se hace necesario plantear el contexto normativo con los documentos más relevantes que regulan los proyectos de renovación y la política urbana. Esto contribuye a la perspectiva formal de las instituciones, sin descuidar la importancia de las instituciones informales que son producto de las relaciones sociales y las creencias que resaltan elementos como la confianza entre actores y la construcción de acuerdos (North, 1990. Prats, 1998. Rivas, 2004). Las instituciones informales son tratadas más adelante.

### **3.1 Política Urbana Nacional del Salto Social: “Ciudades y Ciudadanía” (1995)**

El plan de desarrollo de la presidencia en el periodo de 1994 a 1998 se catalogó como El Salto Social. El presidente Ernesto Samper, y su equipo, estructuraron diferentes propuestas que impulsaban el país hacia el nuevo milenio, en este contexto surgió la Política Urbana Nacional que, además de reflexionar sobre la Ciudad, buscó generar unos lineamientos en políticas públicas orientadas a mejorar el espacio público, a contribuir con la humanización de las aglomeraciones urbanas y a aportar a la formación de ciudadanos cívicos. Esta política se publicó en 1995, y 20 años después ningún gobierno se nacional ha generado desarrollos en este campo. Sin embargo sí se han adoptado varias leyes, que se trabajan más adelante, que ordenan el territorio en general.

Esta Política Urbana Nacional (P.U.N.) llamada “Ciudades y Ciudadanía” desarrolla en uno de sus componentes la realización de macroproyectos urbanos orientados a generar un impacto a gran escala en la estructura y dinámica al interior de la ciudad. Entender la influencia estratégica de estas acciones del Estado, en todos sus niveles, requiere preguntarse y desarrollar todas las etapas que encuentran en las políticas públicas en general y los proyectos de renovación, rehabilitación, recuperación y redesarrollo urbanos en particular (Rojas; 2004. Arízaga; 2003). El diseño, formulación, ejecución, implementación y financiación requieren de

concertación y coordinación entre los diferentes actores presentes en el escenario urbano (Aguilar; 2009. Velásquez; 2013). Así, la P.U.N. plantea que sus elementos principales son: “una imagen global de ciudad, conciencia de las interdependencias de sus diferentes elementos y una acción coordinada de las intervenciones sectoriales con miras a la obtención de un impacto significativo sobre el espacio urbano.” (P.U.N.; 1995: 22)

Al ser la política pública un conjunto de acciones orientadas por el Estado para aportar a la solución de una situación socialmente problemática con la perspectiva particular de quiénes la diseñan y formulan (Roth; 2016), la Política Urbana Nacional responde a un conjunto de intereses propios de la década de los noventa, en la que los Estados Latinoamericanos estaban preparándose estructuralmente, por medio de políticas de ajustes y neoliberales, para encarar el siglo XXI y dejar atrás un Estado lento e ineficiente. (Diniz, 2009. Aguilar; 2009. Vázquez; 2013).

En consecuencia, la Política Urbana Nacional está enmarcada y definida en la complejidad del fenómeno urbano y del contexto global. Si bien la ciudad está inserta en una serie de fenómenos sociales, culturales, económicos, políticos, infraestructurales y ambientales (Sassen, 1991; Harvey, 2006; Rojas, 2004) los gobiernos locales deben entender y comprender esas características y, siguiendo lo mencionado en la política, encontrar *unidad en la diversidad, integración en la diferencia, cohesión en el cambio y la transformación* (P.U.N.;1995: 27), para encontrar un proyecto de ciudad que incida sobre la diversas intervenciones urbanas, y definir acciones concretas.

Es parte, así mismo, de esta política definir los lineamientos del nivel local orientados hacia la gestión para el desarrollo. Se rescatan de esta sección la necesidad de categorizar las aglomeraciones urbanas por tamaño, desarrollo institucional y capacidad de gestión, todo entre tejido a la visión prospectiva que

prioriza los planes a futuro, el diseño y la planeación de acciones concretas para intervenir territorios.

Estas formas concretas de intervención se vinculan al desempeño de la gestión pública desde sus diferentes componentes como la planeación, la gerencia, las finanzas y los consensos con los diferentes actores involucrados en los asuntos públicos, como las empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. Y dependen de variables de políticas, sociales, económicas y culturales.

Teniendo en cuenta el plano general de la gestión pública local, la Política Urbana Nacional “Ciudades y Ciudadanía” (1995) del Plan de Desarrollo el Salto Social (1994-1998)<sup>4</sup>, concibió una serie de hipótesis que explican los distintos estadios del desarrollo institucional de los gobiernos locales, que condicionan la gestión pública para los asuntos urbanos, y establecidas estas hipótesis se configura unos requerimientos para promover y mejorar las capacidades institucionales de los entes locales. Así, las hipótesis planteadas por esta política se centran en aspectos concretos como:

- La estructura institucional pública y privada adecuada para el desarrollo de ciudades competitivas.
- Los mecanismos para adelantar cambios institucionales relacionados con la modernización del Estado y las grandes estrategias macroeconómicas.
- La cualificación del desempeño institucional del Estado en lo urbano, estableciendo dónde debe reformarse, achicarse o ampliarse.

---

<sup>4</sup> Hasta 2017 única política pública urbana nacional en Colombia.

- La existencia de grupos característicos de centros urbanos, con especificidades desde el punto de vista de los factores que inciden en su capacidad de gestión, a la luz del marco de competencias, recursos y retos de la descentralización, identificando aspectos estratégicos en los que las ciudades deben actuar dentro de su ámbito de gobernabilidad y aquellos en los que los demás niveles de gobierno deben actuar coordinadamente para impulsar el desarrollo institucional. (P.U.N.; 1995: 123)

Con base en estas hipótesis, la Política Urbana Nacional busca que las ciudades mejoren su competitividad en la medida que desarrollen esfuerzos para coordinar, capacitar, transferir tecnologías, y orientar y direccionar los objetivos que se han propuesto desde el gobierno nacional.

Por otro lado, el desarrollo urbano es entendido desde la Política Urbana Nacional como el proceso dinámico de diferentes sectores económicos y sociales para cambiar y transformar las ciudades. Este proceso debe permitir la diversidad de actividades productivas, sociales, culturales, políticas y ambientales. En razón de esta investigación, es importante que la política haga énfasis en la acción del Estado, como coordinador y director del desarrollo, sin dejar de lado la importancia del sector privado en los desarrollos urbanos y la participación social y política de las poblaciones. Así, siguiendo a Aguilar (2009), Vásquez (2013) y Subirats (2011) se entiende que el objetivo de la política urbana nacional es construir, entorno al desarrollo urbano, consensos entre los diferentes actores involucrados en las políticas públicas, y sobre todo orientados a lógicas de gobernanza como práctica política y de gestión pública en un plano urbano y local.

Continuando con el sentido de gobernanza que asume esta política, se manifiesta que las responsabilidades básicas del Estado no se reducen a declarar un marco normativo. Así, el papel de la intervención pública es analizar las imperfecciones del

mercado urbano para corregir las fallas y a su vez entender a la ciudad como un bien primordial de consumo colectivo. Teniendo en cuenta eso, se procuran iniciativas y asociaciones que vinculen los intereses públicos y privados para consolidar ciudades más completas.

El direccionamiento que la política da al papel del municipio en la gestión pública lo aleja de ser el único proveedor y realizador directo, y lo acerca más a ser el coordinador, articulador y gestor de proyectos focalizados de inversión en distintos planos. Además lo empodera como agente clave en los procesos de negociación y concertación con los diversos actores urbanos de todos los procesos de intervención. Y el último elemento con que la P.U.N. replantea el papel de los municipios tiene que ver con el fortalecimiento de las cargas impositivas orientadas a propiciar el desarrollo urbano (plusvalía, distribución de cargas, valorización, etc.)

La política es consecuente con lo que Evans (2007) y Diniz (2009) plantean en un contexto de Neo-liberalismo en el que debido a lógicas como la democratización y la reducción del Estado, los asuntos públicos precisan de alianzas entre los sectores público y privado. Así, la P.U.N. insta a la co-gestión del sector privado para llevar a cabo procesos de desarrollo urbano. Y dada la entrada de nuevos actores, económicos principalmente, pero también sociales, se hace necesario fortalecer la capacidad institucional del municipio para que sea capaz de liderar y supervisar las agencias y los procesos del sector público con el fin de ser más eficiente. También debe orientar su acción al desarrollo del sector privado y de las organizaciones sociales y no gubernamentales para certificar que las políticas y los programas que se hagan en conjunto se implementen correctamente (P.U.N.; 1995)

De la forma como el Estado debe reestructurarse para adaptar la capacidad institucional para el relacionamiento con el sector privado, la Política Urbana Nacional también contempla la relación entre el Estado y las distintas organizaciones de la sociedad. Por ende, la autonomía local es de interés principal



para el Estado pues esa herramienta acerca al Estado a las organizaciones sociales, cívicas y ciudadanas. En esta orientación, la P.U.N. menciona que “el Estado central debe velar por la consecución de los grandes propósitos nacionales, en el marco de una gran flexibilidad de los gobiernos locales y territoriales en el manejo de sus asuntos” (P.U.N.; 1995: 147)

Luego de enunciar las bases amplias sobre las que la política está hecha, es preciso mencionar que todas las políticas públicas, como acciones del Estado, tienen una serie de estrategias para alcanzar sus objetivos que constituyen los lineamientos y las puestas en marcha particulares en cada caso de los que trata la política. Entonces, las estrategias de la Política Urbana Nacional del Salto Social se centran en:

- i) Coordinación entre las instancias nacionales y territoriales, a través de acuerdos urbanos y Macroproyectos:
- ii) Acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión urbana;
- iii) Acciones sectoriales urbanas en el marco de la política; y
- iv) Acciones encaminadas a ampliar los procesos de participación de la ciudadanía, con el fin de lograr pactos colectivos en los que se concierten acciones para responder a sus iniciativas e intereses.

De acuerdo a estas estrategias, la política configura una serie de programas y proyectos, amplios y variados, sin embargo, para fines de esta investigación solo se menciona lo relacionado a los macroproyectos urbanos, teniendo en cuenta que el Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso se puede catalogar en estas bajo estas condiciones y características.

Por consiguiente, la Política Urbana Nacional define los macroproyectos como:

“Acciones urbanas integrales con potencial estructurante o reestructurante de la ciudad, que surgen de coordinar acciones sectoriales de iniciativa local, convocando la concurrencia financiera y la asistencia técnica del gobierno nacional. De esta forma se posibilita la complementación de las acciones sectoriales con instrumentos de planificación y gestión urbana, alcanzando una mayor rentabilidad social y económica de las inversiones públicas y la construcción de un espacio urbano de mejor calidad.” (P.U.N.; 1995: 172)

Además de las estrategias de la política, también se proponen programas y proyectos que coadyuven a concretar la acción del Estado. Por lo tanto, se conciben acciones integrales como los acuerdos urbanos y los macroproyectos que buscan articular planes, proyectos, estrategias sectoriales y políticas locales para generar impacto en las ciudades y aglomeraciones urbanas, propiciando la confluencia de intereses, mayor eficiencia y eficacia de los recursos. Se configura, entonces, que la P.U.N. tiene como objetivo construir espacios de intermediación entre las políticas, los actores y el desarrollo urbano.

### **3.1.1 Los Macroproyectos urbanos como acciones del estado para propiciar la construcción de ciudades.**

Este acápite se enfoca en profundizar lo que la P.U.N. proyecta como Macroproyectos Urbanos, siendo así acciones de tratamiento integral de intervención que involucra amplio número de actores y sectores orientados a generar, por ejemplo, viviendas de interés social, proyectos de transporte, sistemas viarios, infraestructura, parques industriales, adecuación o reubicación de zonas subnormales, y proyectos de renovación urbana. El objetivo de estos Macroproyectos es consolidar iniciativas locales con perspectiva de alcance

municipal, metropolitano, regional, e incluso nacional y global, que permitan un mayor impacto de la inversión pública y de la concertación con el sector privado.

En esta misma línea, se menciona que los Macroproyectos buscan, por una parte, nuevas formas de gestión de los programas urbanos asociando diferentes actores hacia una meta común; y por otro lado poner en práctica mecanismos para solventar las inequidades y desigualdades debido a la falta de planeación y de distribución de los beneficios y los costos.

Igualmente este acápite resalta las características básicas de los Macroproyectos urbanos, como lo son el gran impacto debido a la magnitud y cambios cualitativos propios de las intervenciones urbanas; la integralidad al referirse a la intersectorialidad e interdimensionalidad relacionadas sobre el manejo del suelo y la posibilidad de usar múltiples instrumentos normativos; la concertación ya que la participación por parte de los actores urbanos debe ser activa (propietarios del suelo, empresarios, comunidades, organizaciones gubernamentales y ciudadanía en general); la interinstitucionalidad al orientarse la participación, coordinación y cooperación de diferentes niveles de la administración pública, no obstante, el municipio es el que gestiona y direcciona, política e institucionalmente, el proyecto; el alcance intra e interurbano indica la afectación y el impacto que el proyecto podrá tener en lugares cercanos, e incluso a escala regional; y el compromiso local orientado al deber que los municipios asumen en la reestructuración y el fortalecimiento de la planeación y en la creación de agencias específicas para llevar adelante proyectos urbanos y destinar recursos para tal fin.

Estas seis características son importantes para la presente investigación puesto que brinda la idea que el Estado, en la formulación de esta política pública, tuvo al concebir los Macroproyectos Urbanos. El Proyecto Ciudad Paraíso, al ser un proyecto de renovación urbana de escala municipal, desarrollado en el centro global

de Santiago de Cali, procura responder a las nociones de impacto, integralidad, concertación, interinstitucionalidad, alcance y compromiso local.

Para redondear la propuesta de la Política Urbana Nacional del Salto Social, el Estado se compromete a diseñar planes de asistencia técnica que le colabore a los municipios a mejorar la gestión del suelo y de proyectos de renovación en áreas como los centros históricos, industriales, turísticos, el desarrollo de zonas de viviendas de interés social e infraestructuras productivas.

En síntesis, los Macroproyectos Urbanos, como componentes de la política, buscan generar nuevas formas de gestión de proyectos procurando la asociación de propietarios, comunidad, empresas privadas, constructoras, organizaciones no gubernamentales, empresas del Estado y entidades públicas, para capitalizar acciones concretas orientadas al desarrollo urbano y al ordenamiento del territorio.

### **3.2 La Ley 388 de 1997 como referente legal para la acción estatal en el territorio.**

A diferencia de la Política Urbana Nacional del Salto Social de 1995, la Ley 388 de 1997 otorga un conjunto de posibilidades de acción que el Estado puede hacer por un periodo más prolongado, hasta que la ley sea derogada, modificada o cambiada. Sin embargo el referente de la P.U.N. es importante en la medida que se concibe como el interés de un gobierno nacional en la ruta que debería seguir las aglomeraciones urbanas. Más allá de lo anterior, la Ley 388 de 1997 da fuerza y piso jurídico, legal e institucional a los diferentes planes, proyectos, e incluso políticas locales para su formulación, implementación y ejecución.

La Ley 388 de 1997 tiene como principal propósito “Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica

de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental”, por eso esta investigación parte de analizar estos dos documentos nacionales, y no toma otro anterior como la Ley 9 de 1989, por ejemplo.

De acuerdo a lo anterior, entre los objetivos principales de la Ley 388 de 1997 están la posibilidad que los municipios construyan mecanismos para el desarrollo, la autonomía, el ordenamiento, el uso del suelo, la defensa del patrimonio, la prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Igualmente la garantía que la utilización del suelo por parte de los propietarios esté en la función social de la propiedad y se hagan efectivos derechos como a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, también la garantía de uso y disfrute del espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención del riesgo. Esa misma ley procura, también, que exista una articulación entre los diferentes niveles territoriales de autoridad, empezando por el gobierno central, con el fin de cumplir las obligaciones adquiridas y construidas por el Estado en materia de ordenamiento territorial para mejorar la calidad de vida. Y el quinto objetivo que tiene estructura esa ley se orienta a facilitar la ejecución de las actuaciones urbanas en la que la gestión municipal sea coordinada y organizada, juntos con los recursos y las entidades, para logra el desarrollo de las políticas orientadas al campo urbano.

Los artículos que componen la Ley 388 de 1997 se orientan a definir asuntos, tanto generales como particulares, del ordenamiento territorial, y normativos sobre la acción del Estado en los diferentes niveles. Así el Artículo 2, referente a los principios de la Ley, se centra en i) la función social y ecológica de la propiedad, ii) La prevalencia del interés general sobre el particular, y iii) La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Sobre esta base se deben cimentar las acciones públicas que desarrollen o re-desarrollen los territorios, que para el caso de esta investigación se centra en el suelo urbano. El Artículo 2 de esta Ley encuentra su par en el Artículo 58 de la Constitución Política de 1991 que hace referencia a las obligaciones de las propiedades cuando son catalogadas de utilidad pública o de

interés social<sup>5</sup>. Esta reglamentación es importante puesto que toda la zona donde se desarrolla el Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso fue declarada de utilidad pública por los cuatro Planes Parciales formulados para el re-desarrollo del Centro de Santiago de Cali. Entre otras cargas que tienen estos predios, están la que quedan exentos del mercado inmobiliario, por lo que el único comprador debe ser el Estado, el municipio o la agencia pública destinada para ese fin.

Por otro lado, está el Artículo 4 de la Ley 388 de 1997 que impulsa la participación democrática en las diferentes actividades que componen la acción urbanística. Se entiende entonces que los entes locales deben fomentar la organización de la comunidad y concertar con ella los intereses sociales, económicos, urbanísticos y demás, para garantizar que sus derechos no sean vulnerados.

Asimismo, la concertación asegura la eficacia de las políticas públicas al incluir las necesidades y los intereses de los diversos actores y sectores relacionados con el territorio y la ciudad. Instrumentos como el derecho de petición, las audiencias públicas, las acciones de cumplimiento, la intervención en todos los niveles de los planes de ordenamiento y en los procesos de las licencias urbanísticas, son necesarios para garantizar la participación efectiva y democrática de todos los actores involucrados. Tanto Aguilar (2010) como Vásquez (2013) priorizan en la gobernanza urbana los mecanismos de participación de la sociedad civil y de las comunidades, pues además que garantiza que los planes, proyectos y programas

---

<sup>5</sup> El Artículo 58 de la Constitución Política de 1991 enuncia textualmente lo siguiente: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”

se desarrollen y construyan a múltiples voces, están insertos en prácticas de gobierno, guiadas por el Estado, que cuente con el mayor número de actores, consecuencia, al menos formal, del interés de democratización de la toma de elecciones y de las acciones públicas.

El Artículo 7 se enfoca en las competencias o capacidades que los municipios deben desarrollar para formular y adoptar planes de ordenamiento territorial y reglamentar los usos del suelo en toda la jurisdicción del municipio para así optimizar las tierras. Igualmente debe coordinar los planes sectoriales con leyes u otras políticas nacionales destinadas a ejercer influencia sobre el suelo.

También el Artículo 8 concibe a la acción urbanística como las decisiones administrativas de los entes territoriales que buscan ordenar el territorio e intervenir los usos del suelo. Entre las acciones urbanísticas relevantes para esta investigación se encuentran: Lo relacionado con las características de la infraestructura para los sistemas urbanos estructurantes tales como el transporte, los servicios públicos domiciliarios, el espacio público y los equipamientos de interés público y social, gestionados de forma pública, privada o mixta. Lo relacionado, también, con la definición de los usos del suelo, entre los que se encuentra los centros productivos, las zonas residenciales, áreas de vivienda de interés social, los porcentajes de ocupación, las normas de edificación y urbanísticas en general. Y además que se vincula con la expropiación de terrenos o propiedades declarados de utilidad pública o interés social. El párrafo que contiene este artículo contempla que las acciones urbanísticas deben estar autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en instrumentos que la Ley así prevea.

En coherencia con el Artículo 8, el Artículo 15 presenta, detalla y regula las normas urbanísticas que se deben tener en cuenta al momento de desarrollar una política, plan, o proyecto de carácter urbano y en donde se definan los usos del suelo. Y dentro del conjunto de normas urbanísticas que concibe la Ley se encuentran 3

pertinentes que ayudan a delimitar el marco normativo de la presente investigación: La determinación de zonas para la renovación urbana en la que se definan las prioridades, los procedimientos y los programas de inversión que son necesarios para hacer una intervención integral. La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos que se consideren pertinentes para el desarrollo del territorio. Y la consideración de las excepciones para que los macroproyectos o actuaciones urbanísticas puedan darse con especial tratamiento en áreas de conservación, renovación o mejoramiento integral, las cuales insta a la adopción y concertación con las comunidades involucradas, y construir los parámetros, procedimientos y requisitos que sean del caso. Continuando por esta misma línea, las normas complementarias centradas en el plano urbanístico, regulan que se especifique los planes parciales para procesos de actuación urbanística, macroproyectos y áreas de renovación o mejoramiento.

La Ley 388 de 1997 regula todas las actuaciones sobre los territorios y suelos, por lo tanto consolida la normatividad de lo que deben ser los Planes Parciales. Estos instrumentos son elaborados por las autoridades municipales, las comunidades o los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el Plan de Ordenamiento Territorial. Y también son mediante los cuales se profundizan, desarrollan, complementan y detallan lo consignado en los Planes de Ordenamiento Territorial, e incluso en los Planes de Desarrollo. En concordancia con los Artículos 7, 8 y 15, el Artículo 19 se enfoca en plantear las características de los Planes Parciales. Siendo la primera de ellas, la delimitación y descripción del área de la operación urbana o la zona mínima a intervenir por el plan. La segunda gira en torno a la precisión de los objetivos y directrices que guían la intervención urbanística considerando todos los aspectos de orden físico, social, económico, ambiental, en este proceso se debe tener en cuenta a la comunidad y a los inversionistas para generar concertaciones que se orienten al reparto equitativo de las cargas y beneficios relacionadas al cambio y aprovechamiento del uso del suelo, el terreno y las propiedades. La tercera y la cuarta se concentran en la definición de



las normas urbanísticas específicas de las acciones a desarrollar, y la delimitación de los trazados y características de la intervención, respectivamente.

Además de las características de los Planes Parciales, la participación comunitaria, como lo deja entender algunos artículos es un componente significativo para generar consensos y procurar el respeto de los derechos. Es por lo anterior que el Artículo 22 considera la participación comunitaria en el ordenamiento del territorio, con el fin que las comunidades puedan ayudar a definir el contenido urbano de los planes de organización del territorio, ya que sus miembros definen sus sentidos de pertenencia en ámbitos locales o vecinales. De mismo modo, la comunidad puede formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas, siempre y cuando vayan en concordancia con los planes establecidos por el municipio, u otro ente territorial. Y la función de veeduría que puede y debe desempeñar la comunidad es pertinente para que no se vulneren los derechos de propietarios y habitantes, así como la garantía para el cumplimiento de los acuerdos y los planes.

En garantía del respeto de los derechos de los propietarios y como principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley, el Artículo 38 reglamenta los repartos equitativos de cargas y beneficios. Y para este fin se crean instrumentos como las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

Continuando con el principio de igualdad frente a la Ley, esta normativa explica y reglamenta los procedimientos, acciones, instancias y figuras para realizar planes, proyectos y políticas. Así, el Artículo 58 expone los motivos de utilidad pública para adquirir inmuebles destinados a fines colectivos y públicos, sea por enajenación voluntaria o por expropiación judicial. Los numerales directamente vinculados con esta investigación y de los cuales la E.M.R.U. se ha apoyado para desarrollar el Proyecto Ciudad Paraíso, son el “C. Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos”. “La ejecución de

proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de modalidad de unidades de actuación, mediante instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley”.

Completando el carácter legal de las intervenciones, la Ley da cuenta de las entidades competentes para llevar a cabo procesos urbanos. Por lo tanto en el Artículo 59 se menciona que los establecimientos públicos las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, de cualquier orden, y que estén facultadas para desarrollar planes, proyectos o programas pueden adquirir o expropiar inmuebles con el fin de desarrollar dichas actividades. Este artículo es importante porque la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali está determinada en sus estatutos como Empresa industrial y comercial del Estado. Más adelante se aborda con más profundidad la configuración normativa de dicha entidad.

Y el municipio debe destinar, consignado en el Artículo 85, todos los recursos provenientes de la participación en actuaciones urbanísticas como macroproyectos, programas de renovación urbana, y otros similares; igualmente a pagar la compra o la indemnización de las adquisiciones de los predios destinados a renovación urbana, hayan sido éstos adquiridos por forma voluntario o expropiación

La Ley 388 de 1997 también involucra a la Nación a comprometerse con el desarrollo urbano de los municipios, mediante la implementación de la Política Urbana Nacional, formulada en 1995, dos años antes de la expedición de la Ley que se está analizando. Y otro instrumento para comprometer al Gobierno Nacional es el Plan de Desarrollo Nacional que debe destinar recursos hacia el mejoramiento de las ciudades. El Artículo 111 prioriza la intervención estatal y pública multinivel y procura, al menos en la norma, una coherencia dentro de la administración.

Conforme a la coherencia y articulación a la que invita el Artículo 111, el Artículo 113 conceptualiza las Actuaciones Urbanas Integrales como el desarrollo de programas y proyectos presentes en el Plan de Ordenamiento Territorial o los planes parciales que se vincules a tales acciones públicas.

Las actuaciones urbanas integrales son aquellas que reúnen las siguientes características:

1. Estar contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial, o en los planes parciales debidamente aprobados.
2. Garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, debidamente evaluados a través de los estudios técnicos correspondientes.
3. Integrar siempre un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos otros dos componentes de la acción sectorial del municipio o distrito sobre la estructura espacial de la ciudad.
4. Contemplar mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado. (Ley 388; 1997)

El Artículo 114, como parte de la explicación de las actuaciones integrales urbanas, entiende que los Macroproyectos Urbanos son el conjunto de acciones definidas y evaluadas que buscan generar un impacto a gran escala en el plano urbano y así aportar al crecimiento general de la ciudad. Y entre las características de este tipo de intervenciones están la posibilidad de generar soluciones integradoras y coordinadas de problemas públicos; vincular diversos actores e instancias, tanto públicos como privados, y usar instrumentos de concertación presentes en la

normatividad; y generar procedimientos en el cual el municipio pueda captar recursos mediante plusvalías producto del desarrollo del Macroproyecto respectivo y distribuir las cargas y beneficios de los actores involucrados en el proceso.

Y la reglamentación de los pagos y adquisiciones de inmuebles destinados a la Renovación Urbana, presente en el Artículo 119, se define en 2 numerales: 1. Mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto. 2. En derechos de edificabilidad, participando como socio del mismo. No obstante se menciona, a este respecto, que:

En todo caso, el propietario o poseedor que opte por recibir el dinero del precio de adquisición o indemnizatorio, podrá ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de aquellos. Para tales efectos, la entidad gestora deberá hacer la oferta correspondiente, la cual deber ser respondida por el propietario o poseedor, dentro de los términos y condiciones que se establezcan al efecto mediante decreto reglamentario.

En el caso de propietarios o poseedores de viviendas de interés social que no acepten la forma de pago o el derecho de preferencia previstos en este artículo, la administración municipal o distrital que participe en los proyectos de renovación correspondientes, les garantizarán el acceso a una solución de vivienda del mismo tipo, para lo cual otorgarán los subsidios municipales de vivienda, siempre y cuando se cumplan con las condiciones previstas al efecto.

Los recursos correspondientes provendrán los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, de la participación en plusvalías o de los demás recursos municipales. (Ley 388; 1997)

### **3.3 Planes de Desarrollo: La voluntad política en la renovación del centro de Cali.**

Luego de hacer un recorrido por la normativa nacional de largo plazo, se menciona el interés, consignado en los Planes de Desarrollo, de las administraciones municipales de Santiago de Cali comprendidas entre 2008 y 2016, siendo éstas la de Jorge Iván Ospina (2008-2011), Rodrigo Guerrero (2012-2015) y Maurice Armitage (2016-2019). La voluntad política demostrada en los Planes de Desarrollo es esencial para proponer soluciones coherentes y articuladas que se encuentren en sintonía con las políticas nacionales de mediano y largo plazo. Igualmente imprimen ciertas características sobre los Planes de Ordenamiento Territorial y su ejecución.

El Acuerdo 0237 de 2008 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011 Para vivir la vida dignamente”, del alcalde Jorge Iván Ospina propone en el Artículo 10 los programas generales que su administración consideró como los estratégicos para su periodo de gobierno. Entre ellos se estaca el Macroproyecto: Cali Renueva, cuyo lineamiento de política y objetivos exponían que:

La modernidad demanda la planificación y construcción de nuevos desarrollos habitacionales y la intervención integral de zonas deterioradas del centro de Cali y áreas conexas, con el fin de generar nuevas condiciones físico-espaciales, dinámicas sociales y productivas y la dotación de infraestructura de equipamientos (bibliotecas, centros culturales, patrimonio tangible).

Objetivos: controlar el déficit habitacional, recuperar zonas deterioradas del centro de Cali en consonancia con el P.O.T., procurar que en los programas VIP (Vivienda de Interés Prioritario) se brinden soluciones, en donde las familias puedan acceder a su vivienda. (Acuerdo 0237; 2008)

Y para lograr que los lineamientos y los objetivos se cumplieran, se propuso la formulación del Plan Centro Global, las intervenciones para la renovación urbana, y la gestión para el fortalecimiento institucional y financiero de la Empresa Municipal de Renovación Urbana –E.M.R.U. E.I.C.- para convertirla en una empresa sólida. Estos ejes de acción lo consignó el Plan de Desarrollo 2008-2011 para configurar un proceso de renovación urbana en el centro de la ciudad, junto con metas, algunas de ellas no se completaron, pues a 2017 todavía hay retrasos en las áreas renovadas y en la implementación del Plan Centro Global. Las metas que se trazaron en dicho plan, referente al proceso de renovación urbana del centro de Santiago de Cali son las siguientes:

Meta	Indicador	Unidad de Medida	Línea base
A junio 2009, se ha implementado el Plan de Centro Global para Santiago de Cali.	Plan de Centro Global	Número	0
A diciembre 2011, se han atraído 43.000 millones de pesos en inversión para proyectos de renovación urbana	Inversión atraída	Millones de pesos	0
A diciembre 2011, se ha iniciado la ejecución de un proyecto de renovación urbana (3 ha) para el Centro de Cali y zonas conexas	Área en renovación urbana	Hectáreas	0

**Tabla 1**

Fuente: Plan de Desarrollo 2008 – 2011.

El segundo Plan de Desarrollo que contempla esta investigación es Acuerdo 0326 de 2012 que definió la ruta de la administración municipal en el periodo 2012-2015, en cabeza del Rodrigo Guerrero. Este documento plantea en el Artículo 7 el objetivo

estratégico del plan, centrándose en la Línea de acción 4 titulada “Un entorno amable para todos”. Se procura crear condiciones en las que los habitantes del municipio puedan tener vivienda digna, servicios públicos de calidad, adecuados espacios públicos, buena movilidad urbana priorizando el transporte público y buscando la competitividad de la ciudad haciéndola más sostenible.

De esta línea se desprende el programa de la Renovación Urbana de la Ciudad, que procura el desarrollo de actividades orientadas a cambiar el uso del suelo y hacer de los sectores deteriorados nuevos focos de competitividad, productividad y renovación que involucren la vivienda, los servicios y el comercio.

Igualmente se proponen las actividades para desarrollar la renovación desde este Plan de Desarrollo. La siguiente tabla muestra las tres (3) acciones que se pretendían llevar a cabo en este acuerdo.

Nombre	Unidad de Medida	Línea Base 2011	Meta 2012-2015	Responsable.
Proyectos de Renovación Urbana iniciados mediante asociación público privada	Número	0	3	Secretaría de vivienda. EMRU
Formulación y adopción del Plan Centro Global	%	40	100	Departamento Administrativo de Planeación
Gestión de predios para la terminación del Proyecto Ciudad Paraíso	%	50	100	Secretaría de vivienda social. EMRU.

**Tabla 2**

Fuente: Plan de Desarrollo 2012 – 2015.

El tercer Plan de Desarrollo a detallar es el Acuerdo 396 de 2016 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2016 – 2019: Cali progresa contigo”. El Artículo 7 de este documento se enmarca en el Eje 2 llamado “Cali Amable y Sostenible” el cual involucra diversos componentes y programas orientados a mejorar el territorio, la movilidad, los espacios públicos y la integración regional, así como la protección del medio ambiente.

Dentro de este artículo se concibe el Programa de Renovación y redensificación urbana sustentable. El cual propone la utilización de los Planes Parciales de renovación urbana como instrumentos de gestión del suelo para recuperar y rehabilitar las zonas deterioradas, infrautilizadas o abandonadas, así como redensificar zonas para concebir un mejor uso y dotarlas de equipamiento urbano adecuado.

Las acciones a realizar, junto con las metas se definen en la siguiente tabla:

Indicador de producto	Unidad de Medida	Línea Base 2015	Meta 2016-2019	Responsable
Planes parciales de renovación urbana implementados	Porcentaje	10	40	EMRU
Planes parciales de renovación urbana adoptados	Número	5	7	Secretaría de vivienda social.
Proyectos urbanos formulados en áreas con tratamiento de renovación urbana R3	Número	0	1	EMRU
Formulación del Proyecto de vivienda compartida en el centro de Cali, adecuada para los hogares	Número	0	1	EMRU



provenientes de renovación urbana				
Implementación componentes de planes de gestión social con población vulnerable habitantes en las áreas de renovación urbana – Ciudad Paraíso.	Porcentaje	10	70	EMRU

**Tabla 3**

Fuente: Plan de Desarrollo 2016 – 2019.

Este amplio recorrido normativo se hace preciso en la medida que las acciones y políticas públicas son concebidas como las formas de actuar del Estado en sus diferentes niveles para resolver situaciones socialmente problemáticas (Roth, 2016; Aguilar: 2010). Debido a esto, para esta investigación es pertinente analizar la Política Urbana Nacional que sirvió como marco de referencia en el que se empiezan a concebir los Macroproyectos urbanos como estrategias para intervenir el territorio, siempre con la coordinación de actores por parte del Estado y la construcción de consenso con participación de la comunidad involucrada en las zonas de renovación, para este caso particular.

Igualmente, la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta el antecedente de la Política Urbana Nacional de 1995, actualiza y adecúa la normatividad existente hasta ese entonces y regula todo tipo de proyectos y planes orientados al ordenamiento territorial desde lo micro como son los Planes Parciales hasta lo meso que son los Planes de Ordenamiento Territorial. Consignados en esta Ley igualmente están los derechos de los ciudadanos y propietarios de predios que son considerados de interés público y social, y en donde se llevarán a cabo los procesos de renovación urbana. En el cumplimiento del Estado Social de Derecho, se regula y estructura las condiciones y garantías de dichos ciudadanos con elementos como la participación y la distribución de cargas y beneficios.

En esa misma dirección apuntan los Planes de Ordenamiento Territorial, de más vigencia que los Planes de Desarrollo, más completos y con un horizonte para la construcción de ciudad más amplio. Concebir en primera instancia el Plan Centro Global, con la creación de la Empresa Municipal de Renovación Urbana, y luego fortalecer y priorizar los Planes Parciales de Ciudad Paraíso son los logros, en la norma, de los Acuerdos 069 de 2000 y 0373 de 2014. Y para completar la normatividad que identifica las voluntades políticas para el cumplimiento y desarrollo del proceso de Renovación del Centro de Cali, están los Planes de Desarrollo de los periodos 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019 que han enunciado un proceso acumulativo, con ciertos retrasos en su implementación, de la renovación urbana tema de esta investigación.

En síntesis, hasta el momento y desde la institucionalidad formal ha habido una voluntad continuada en llevar a cabo los procesos de renovación urbana en el municipio de Santiago de Cali. Y si bien el actuar de la E.M.R.U. está regulado por la Ley 388 de 1997, siendo la norma máxima de ordenamiento del territorio, las diferentes administraciones han mostrado interés, al menos desde sus Planes de Desarrollo, en consolidar lo que los Planes de Ordenamiento Territorial del 2000 y del 2014 han proyectado. Hay una línea, temporal y normativa, en la que se ha asentado el proceso de renovación, sin embargo las capacidades institucionales y la puesta en marcha de todo lo consignado en la política, la ley y los acuerdos no han sido óptimas debido a la naturaleza compleja de la renovación urbana y la construcción de confianza entre los actores. Se analizan en el siguiente capítulo los estatutos de la Empresa Municipal de Renovación Urbana y los Planes Parciales que conforman Ciudad Paraíso para entender cómo, desde las instituciones formales, ha sido el proceso de formulación y estructuración tanto de la Empresa encargada en desarrollar el proyecto como del proyecto mismo.

### **3.4 Planes de Ordenamiento Territorial de Cali: Las formas de concretar la voluntad política.**

La ciudad de Santiago de Cali, luego de haberse expedido la Ley 388 de 1997 ha realizado, hasta el 2017, dos Planes de Ordenamiento Territorial. El primero de ellos consagrado en el Acuerdo 069 de 2000, "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali", y el segundo en el Acuerdo 0373 de 2014, "Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali". Esta investigación concibe los dos Planes de Ordenamiento Territorial como mecanismos necesarios para concretar y vincular las voluntades, intereses y acciones de la Política Urbana Nacional de 1995, "Ciudades y Ciudadanía", y la Ley 388 de 1997 a escenarios, espacios y contextos particulares, propios para Santiago de Cali.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Artículo 5 del Acuerdo 069 de 2000, el primer Plan de Ordenamiento después de expedida la Ley 388 de 1997, plantea los objetivos y estrategias en lo urbano, siendo éstas últimas la optimización de la inversión pública, la jerarquización de equipamientos urbanos, la promoción y complementación de la iniciativa privada, la integración de instrumentos de gestión del suelo y la actuación prioritaria sobre el espacio público, todas ellas relacionadas con la intervención integral del espacio y en procura de generar acciones coordinadas entre los diferentes actores, sectores e intereses existentes en la ciudad.

Luego de abordar los objetivos y estrategias pensadas para llevar a cabo el Plan de Ordenamiento Territorial del 2000, el Artículo 28 señala las Piezas Urbanas en las que se divide la ciudad para así garantizar la planeación e intervención adecuada del territorio urbano. Son, entonces, configuraciones espaciales grandes que encubren porciones del territorio urbano y disponen de actividades y servicios

sociales, económicos, culturales, residenciales, y algunos condensados en centralidades y corredores, lo cual implica una amplia diversidad y especificación en los usos del suelo. Al ser las piezas urbanas fragmentos integrales de la ciudad, no deberán centralizar actividades ni usos, sino distribuirlos entre ellas y al interior de ellas para hacerlas accesibles a la población que los habita y así planear el territorio para equilibrar los servicios, usos y actividades en el espacio urbano. Es de destacar la Pieza Urbano-Regional que incluye el centro tradicional, el enclave político, financiero y económico de la región y su planeación debe orientarse a redesarrollarse y encausar su ampliación hacia el Norte, además de la promoción de acciones de renovación y rehabilitación de las áreas deterioradas, infrautilizadas o abandonadas.

En la pertinencia del Plan de Desarrollo de 2000 para el proyecto Ciudad Paraíso, el análisis salta hasta el Artículo 219 que plantea el Proyecto Estructurante de Vivienda y Mejoramiento, resaltando el numeral 2 centrado en el Programa de Recuperación y Renovación Urbana, orientado a la Redensificación. Sus metas, entonces, son desarrollar un plan para la construcción de vivienda nueva en zonas deterioradas, sobre todo en el centro y el margen del sistema de transporte masivo. Igualmente incentivar la vivienda, el comercio y la pequeña industria en zonas de gran concurrencia de población, entre ellas las rutas del sistema masivo de transporte.

De manera más concreta, el Artículo 227 configura el Plan de Renovación Urbana del Centro Global, el cual se plantea el objetivo de inducir la productividad urbana del centro de la ciudad rehabilitando, renovando, recuperando y mejorando las características físicas, espaciales, económicas y sociales del centro. Las ventajas de localización y la oferta de variado orden cercanas hacen esta zona competitiva, e invita a responder a las demandas y exigencias de la globalización. Así que, mediante acciones coordinadas entre las entidades públicas municipales y el sector privado, se proyecta inversiones a gran escala. Dentro de los objetivos de este

artículo están: consolidar áreas de actividades especiales en el que se mejoren las condiciones del espacio público; redesarrollar áreas deterioradas física, espacial, social y económicamente; desarrollar la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo; definir nuevas formas de gestión y promoción inmobiliaria; Crear la Empresa de Renovación Urbana de Cali<sup>6</sup>; y Promover la Construcción del Centro Internacional de Convenciones y Exposiciones de la ciudad.

Siendo el objetivo del Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T.) concretar y materializar la Política Urbana Nacional y la Ley 388 de 1997 en el Artículo 228 se consignan los programas y proyectos más importantes de cada Pieza Urbana que conforma la ciudad. En este marco de referencia programas como la revitalización del sector de la Pieza Urbano-Regional cuyo objetivo es mejorar el amoblamiento urbano y renovar el sector de El Calvario; y la Renovación Urbana de los sectores de El Calvario, San Pascual, El Hoyo, Piloto, San Nicolás, Sucre, Obrero y Santa Rosa. Estos dos programas son los primeros referentes claros y concretos en la normatividad, luego de la década de los noventa, que hicieron parte de los planes de mediano y largo plazo, y de la visión de ciudad. Conforme a este interés, el Artículo 237 referente a las políticas concibe el punto 3 enfocado en la renovación y rehabilitación urbana, estas acciones se orientan al mejoramiento, reordenamiento, renovación, rehabilitación y recuperación de sectores infrutilizados, abandonados y deteriorados de la zona centro de la ciudad, llamada Pieza Urbano-Regional.

---

<sup>6</sup> Uno de los objetivos que más se atañe a la presente investigación es la relacionada con: “Crear la Empresa de Renovación Urbana de Cali. El Municipio estudiará la conveniencia para crear una empresa de renovación urbana, en la que se involucre el sector privado, según la necesidad de desarrollo y renovación de áreas específicas de la ciudad. En todo caso se someterá cualquier iniciativa en este sentido a consideración del Concejo de Santiago de Cali.” (Acuerdo 069; 2000) La relación con el sector privado, con la comunidad y con los otros órganos del municipio es prioridad para la Empresa de Renovación. Como se ha dicho antes, más adelante se profundiza sobre los Estatutos de la E.M.R.U.

El Plan de Ordenamiento Territorial concibe una serie de proyectos estratégicos para poder desarrollar la política urbana propuesta. Uno de esos proyectos, constituido en el Artículo 238 es El Plan Centro Global.

Antes de detallar El Plan Centro Global, inmediato antecesor del Proyecto Ciudad Paraíso, es preciso enunciar cómo el P.O.T. del 2000 conceptualiza los procesos de Renovación (Artículo 296), Renovación por Redesarrollo (Artículo 297) y Renovación por Rehabilitación (Artículo 298). En primero de ellos concibe la intervención urbanística y urbana que debe hacerse en sectores que han ido sufriendo cambios que conlleven al deterioro, decadencia y cuyos usos originales ya han cambiado. Por lo general están en la zona de influencia del centro tradicional lo que representa una ventaja estratégica debido a su localización, y se busca una reestructuración de sus sistemas estructurantes para mejorar los usos del suelo. Esta idea de renovación va en sintonía con lo que Rojas (2004) por procesos de recuperación de áreas urbanas centrales, en el cual se establecen procedimientos para mejorar las condiciones sociales y económicas de una zona urbana céntrica, y recuperar la infraestructura, el mobiliario urbano, la institucionalidad municipal y el bienestar social es el objetivo de estas acciones.

Por su parte la Renovación por Redesarrollo busca reordenar de forma general el territorio en busca de mejorar la infraestructura, elevar los índices de construcción y edificabilidad, y generar nuevos espacios urbanos. Mientras que la Renovación por Rehabilitación propone transformar las actividades de manera gradual y paulatina para redefinir los usos del suelo, readecuar el espacio público, mejorar su disponibilidad e intensificar la construcción para aprovechar el suelo.

Luego de describir lo que el Plan de Ordenamiento Territorial de 2000 detalla como procesos de Renovación, y sean por Redesarrollo o Rehabilitación, es preciso detallar El Plan del Centro Global, preámbulo para lo que hoy se conoce como Proyecto Ciudad Paraíso.

Por tanto, el fin de El Plan del Centro Global, consignado en el Artículo 318 es:

refuncionalizar y controlar el deterioro físico, ambiental, arquitectónico, urbanístico y social, buscando optimizar los aprovechamientos del suelo, redesarrollando las estructuras urbanas obsoletas y abandonadas, fortaleciendo y consolidando áreas especiales, económicas, institucionales y residenciales, con la localización de nuevas actividades y de usos compatibles, acordes con los tratamientos propuestos (Acuerdo 069; 2000).

Asimismo las directrices del plan se basan en el reconocimiento de las zonas deterioradas físicas y socialmente, en el análisis de la congestión vehicular y la delimitación de usos de suelo, en la delimitación del Centro Global en relación al carácter estructurante del sistema vial, en la valoración de las tendencias para mejorar el uso del suelo y aprovechar la principal centralidad urbana de la ciudad, procurando la intervención del sector privado inmobiliario con acciones que involucren lo público, lo privado o ambos sectores.

En complemento de lo anterior, el Artículo 322, se enfoca en determinar los objetivos de la Renovación Urbana del Centro, siendo así que la Administración Municipal es la encargada de diseñar el Plan de Renovación Urbana del Centro Global y para su desarrollo y ejecución se precisa de la Empresa de Renovación Urbana<sup>7</sup> junto con la coordinación de otras entidades y dependencias de la administración municipal. Con base a ello, es de interés principal y están en los objetivos del Plan del Centro Global, mejorar las zonas que se han deteriorado en el centro, redensificar sectores del centro, optimar zonas para favorecer actividades sociales y económicas, rehabilitar y recuperar zonas del centro deterioradas para favorecer su desarrollo y

---

<sup>7</sup> La Empresa Municipal de Renovación Urbana debe constituirse según lo establecido en el Acuerdo 069 de 2000 en el Artículo 227.

valorizar los sectores involucrados, y reactivar sectores para potenciar el espacio público y el equipamiento urbano.

En síntesis, el Acuerdo 069 de 2000 brinda elementos importantes para el análisis del proceso de renovación urbano del centro de Santiago de Cali. La creación de la Empresa Municipal de Renovación Urbana –E.M.R.U.- consagrada en el Artículo 227 proyecta el interés de largo aliento que ha venido existiendo desde principios de siglo en la renovación del centro de la ciudad y en la idea que una entidad se haga cargo directamente de todos los procesos relacionados y vinculados con la recuperación, renovación, rehabilitación, redesarrollo y demás de Santiago de Cali. Además de la creación de la E.M.R.U., la concepción de El Plan Centro Global genera que institucionalmente se fijen voluntades, parámetros e intereses para adecuar el centro de la ciudad a las exigencias que han estado planteando la Política Urbana Nacional y la Ley 388 de 1997. Entonces, El Plan Centro Global, es la base que ofrece el P.O.T. para iniciar el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso, cuyo fin es redesarrollar y recuperar, por medio de cuatro (4) planes parciales, tres (3) barrios del centro.

El segundo Plan de Ordenamiento Territorial prioritario para analizar en esta investigación es el Acuerdo 0373 de 2014, “por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Santiago de Cali”. Dado que los Planes de Ordenamiento Territorial son las políticas que se estructuran sobre los municipios con más de 100.000 habitantes y que deben actualizarse cada 3 periodos político-administrativos, el P.O.T. de 2014 rescata unas consideraciones sobre el territorio municipal presentes en el antiguo P.O.T., e introduce otras nuevas.

De este modo, el Artículo 14 define la política de hábitat y uso adecuado y racional del suelo, en el cual se plantean los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial, que para fines de esta investigación se centran en el objetivo “b”: “Promover el



desarrollo de una ciudad densa y compacta, a través de una normativa de densificación controlada”. Igualmente la estrategia “g” que se plantea incentivar a la renovación de áreas de la ciudad que se pueden densificar y así dirigir la inversión pública hacia áreas en las que la administración pública desarrolla especial interés logrando la gestión de proyectos y atrayendo la inversión privada. Además la estrategia “h” define las condiciones en la ciudad para desarrollar inversiones relacionadas con la renovación urbana en sectores específicos.

Por otra parte, el Plan de Ordenamiento Territorial, más genérico y menos centrado en la definición de zonas, piezas urbanas o proyectos, estructura el Tratamiento Urbanístico de Renovación Urbana, consignando en el Artículo 314 el tratamiento que debe regular la intervención en territorios y cuyo fin es cambiar el patrón de ocupación para recuperar y rehabilitar zonas deterioradas, y que procure la permanencia de habitantes y propietarios mejorando la infraestructura y generando nuevos equipamientos urbanos desarrollados a través de la inversión pública y privada.

Al igual que en el Plan de Ordenamiento de 2000, el del 2014 establece las modalidades de Tratamiento Urbanístico de Renovación, catalogando tres (3), por Redesarrollo (Artículo 316), Reactivación (Artículo 317) y Cambio de Patrón (Artículo 318). La primera se orienta a generar procesos de reurbanización y redensificación para generar nuevos espacios, tanto públicos como privados. La segunda se inclina por mejorar la capacidad urbanística desde la infraestructura y los sistemas estructurantes de la ciudad. Y la tercera se enfoca en generar usos mixtos para consolidar diferentes actividades como la económica, comercial y residencial.

Por último, el Acuerdo 0373 de 2014 incluye en el Artículo 453 el Programa de Renovación Urbana el cual se dirige al desarrollo de los planes parciales y a los proyectos de renovación urbana en zonas de la ciudad que presentan deterioro y

precisan de transformaciones físicas, arquitectónicas, sociales, espaciales, urbanísticas y económicas para mejorar el bienestar social. Este artículo incorpora los proyectos de renovación urbana centrados en los planes parciales de El Calvario, San Pascual, Sucre y Ciudadela de la Justicia conocidos como Ciudad Paraíso, igualmente en los que tienen que ver con El Hoyo y El Piloto y las Lagunas del Pondaje y Charco Azul.

## **CAPÍTULO IV.**

### **LA CAPACIDAD DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA**

Los resultados pueden dividirse en tres partes de acuerdo al tipo de datos recolectados y rescatados para dar cuenta de la capacidad institucional y de la gestión de la E.M.R.U. para coordinar los actores y sus intereses en el desarrollo y consolidación de Ciudad Paraíso. La primera parte se centra en la caracterización normativa de la Empresa Municipal de Renovación Urbana y de los Planes Parciales estructurados para el Proyecto Ciudad Paraíso. La segunda parte se orienta a exponer la capacidad institucional desde los empleados de la E.M.R.U. de acuerdo a varios ítems surgidos de los instrumentos metodológicos. Y la tercera parte expone las concepciones que los actores estratégicos (Hurty, 2010) tienen sobre la gestión de la E.M.R.U. en la coordinación de los intereses.

#### **4.1 Características Institucionales Formales de la E.M.R.U.**

Las características formales y legales sobre las cuales se configura la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali están consignadas íntegramente en las Resoluciones 01 de 2002 y 02 de 2004. En la primera se adoptan los Estatutos de la E.M.R.U. y en la segunda se adicionan funciones y facultades. Ambas resoluciones se encuentran en un solo documento denominado “Estatutos de la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali. Empresa industrial y comercial del municipio de Santiago de Cali.”

Debido al enfoque Neo-institucional politológico orientado por Rivas (2003), Pérez y Valencia (2004), y Mendíaz (2004), se hace preciso analizar el conjunto de reglas formales sobre las cuales los actores se regulan, comportan e interactúan. Además de las normas descritas y analizadas en el capítulo anterior, los estatutos y los planes parciales caracterizan desde una óptica formal las orientaciones y capacidades que la EMRU debe desarrollar y asumir para implementar y ejecutar

las acciones necesarias que desemboquen en la consolidación del proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso.

Así, el Artículo 2 se enfoca en la naturaleza jurídica de la Empresa Municipal de Renovación Urbana, la cual se concibe como una *empresa industrial y comercial del Municipio de Santiago de Cali, vinculada al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente*. Con este conjunto de características la E.M.R.U. adquiere cuerpo jurídico para poder desempeñar sus funciones como contratar, comprar y gestionar acciones orientadas a la renovación urbana, en este caso de estudio al Proyecto de Ciudad Paraíso.

Adicionalmente, el Artículo 7 expone los objetos de la entidad. Entre estos se encuentran el adelantar acciones para la adecuación de zonas deterioradas de la ciudad, con la meta de mejorarlas socio-económicamente. Asimismo optimizar la utilización del suelo urbano, mejorar la calidad de usos del suelo, diseñar, estudiar, proyectar y ejecutar acciones urbanas integrales que se sintonicen con las políticas y planes establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial y en el Plan de Desarrollo municipal. También tiene como objeto orientar, dirigir e integrar toda la acción del municipio sobre el espacio físico a través de actuaciones orientadas a impactar urbanísticamente a la ciudad, procurando el desarrollo urbano. Conjuntamente con lo anterior, la E.M.R.U. tiene por objeto ejecutar macroproyectos urbanos integrales que tengan la capacidad de impactar a la ciudad y a su crecimiento en general buscando el mejoramiento social y económico. Y como última meta está la de desarrollar proyectos de integración inmobiliaria en zonas de renovación.

Las funciones de cualquier organización son las que determinan la hoja de ruta y la manera de proceder en su accionar, la E.M.R.U. no es ajena a este planteamiento básico, por ende en el Artículo 8 de los estatutos de esta entidad se configuran 18

Funciones generales, divididas en cuatro categorías<sup>88</sup>: Funciones de gestión (1, 3, 10, 12, 16, 17) funciones de política (2, 6, 7, 13) funciones acerca de los contratos (5, 8, 9, 14, 18), y funciones en torno a los predios y sus títulos (4, 11, 15). Estos tipos de funciones definen las acciones y formas de operar de la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali.

Asimismo, las funciones más representativas son las siguientes:

1. “Gestionar, liderar, promover y coordinar, la ejecución de actuaciones urbanas integrales y proyectos urbanos estratégicos para la recuperación y ordenamiento del suelo de expansión y del suelo urbano, con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, utilizando para ello los instrumentos establecidos en las normas urbanas”.
2. “Participar en la elaboración y formulación de planes parciales, así como en la conformación de las unidades de actuación urbanística que de ellos se deriven, y coordinar los procesos necesarios para su implementación”.
7. “Promover la participación democrática y agotar procesos de concertación con las comunidades vinculadas, los proyectos que gestione, promueva, lidere o coordine la Empresa Municipal de Renovación Urbana E.I.C.”.
10. “Desarrollar actividades relacionadas con la gestión de proyectos urbanos e inmobiliarios”.

---

<sup>88</sup> Las categorías las estableció el autor de acuerdo a la temática que cada función sintetiza. Ver Anexo 1 Artículo 8. Funciones.

11. “Adquirir mediante el proceso de adquisición voluntaria y expropiación judicial o administrativa, inmuebles que se requieran para el cumplimiento de su objeto”.

18. “Celebrar convenios interadministrativos o contratos de interventoría de obra, relacionados con procesos de renovación urbana, conforme a los objetivos de la Empresa, con otras entidades del sector público o privado y cobrar honorarios, comisiones o cualquier tipo de remuneración, que su gestión genere”.

Además de las Funciones, las Facultades enmarcan las posibilidades que la E.M.R.U. tiene para cumplir sus funciones, por eso mismo los Estatutos de dicha entidad presentan en el Artículo 9 las 17 Facultades agrupadas en cuatro categorías<sup>9</sup>: Facultad de asociación (5, 6, 7, 14, 17), facultad de ejecución (3, 8, 13), facultad de administración de recursos urbanísticos (1, 2, 4, 9, 10, 12), y facultades de decisión propias de la Empresa (11, 15, 16)

Igualmente entre las facultades que los Estatutos de la E.M.R.U. han estructurado para el cumplimiento de su objetivo, las más relevantes son:

1. “Preparar, tramitar y someter ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, proyectos de planes parciales en suelo urbano y de expansión y de delimitación de unidades de actuación urbanística, respecto de predios que conforme a las normas sean aptos para el cumplimiento de su objeto, y coordinar los procesos necesarios para su formalización e implementación.”

---

<sup>9</sup> Las categorías las estableció el autor de acuerdo a la temática que cada facultad sintetiza. Ver Anexo 2 Artículo 9. Facultades.

2. "Presentar para la aprobación de la autoridad de planeación correspondiente, los proyectos de integración inmobiliaria y reajuste de tierras, y/o coordinar la cooperación entre partícipes cuando el reajuste de tierras o la integración inmobiliaria no sean necesarios dentro de las unidades de actuación urbanística, respecto de predios que conforme a las normas sean aptos para el cumplimiento de su objeto."
4. "Participar en cualquier tipo de sociedades de naturaleza pública o mixta, siempre y cuando su objeto social esté directamente relacionado con el de la EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA E.I.C., y hacer aportes en dinero, en especie, en inmuebles, en valores u acciones, en derechos fiduciarios, o en servicios, según sea del caso."
8. "Participar en la ejecución de proyectos urbanísticos y programas de vivienda de interés social que formen parte de las actuaciones urbanas que constituyen su objeto, mediante la celebración de contratos de fiducia, de conformidad con lo autorizado por el artículo 36 de la Ley 388 de 1997."
10. "Gerenciar todo tipo de proyectos que formen parte de las actuaciones urbanas relacionadas con su objeto social, desarrollados por entidades públicas o privadas, y cobrar los honorarios, o porcentajes o comisiones que se establezcan al efecto."
16. "Aplicar todos los instrumentos de actuación urbanística establecidos en la Ley 388 de 1997, así como los desarrollados en el Plan de Ordenamiento Territorial y demás normas urbanas."

Además de las disposiciones normativas orientadas al objeto, las funciones y las facultades de la Empresa, y dado el sentido de la presente investigación se hace necesario entender los lineamientos que sigue el personal que hace parte de la E.M.R.U. Ospina (2002) y Nelissen (2002) hacen énfasis en el capital humano para consolidar las capacidades institucionales de las organizaciones y la importancia que tiene el tipo de vinculación, la motivación, la preparación y la remuneración en el proceso de mejoramiento de las capacidades para procurar operar más eficientemente. De este modo se consideran los Artículos 26 y 27 de los Estatutos de la E.M.R.U. relacionados con la Clasificación del personal y con la vinculación del mismo, respectivamente. De este modo se consideran empleados públicos el Gerente General, los funcionarios de planta de la gerencia, el secretario general, los jefes y directores de oficinas, los subgerentes y el tesorero. Los demás serán considerados como trabajadores oficiales. Por su parte la vinculación es por libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, siendo el Gerente General designado por el Alcalde Municipal y éste vinculará a los demás. Y para los trabajadores oficiales la vinculación será por celebración de contratos de trabajo, siempre por escrito. En la E.M.R.U. actualmente hay dos (2) empleados públicos con contrato de libre nombramiento y remoción, son éstos el Gerente General y la secretaria general que es profesional universitaria administrativa y financiera, con el mismo tipo de contrato. Igualmente hay veintinueve (29) trabajadores oficiales con contrato de prestación de servicios<sup>10</sup>.

#### **4.2 Cuatro Planes Parciales, un solo Proyecto de Renovación Urbana: Ciudad Paraíso.**

El Proyecto de Renovación Urbana del centro de Cali nombrado Ciudad Paraíso consta de cuatro planes parciales que se han estructurado con base en el Plan de

---

<sup>10</sup> Ver [https://2.bp.blogspot.com/-NwfCEvKPWg8/V\\_qPlsuE3jI/AAAAAAAAA7U/Aeeow9QhB10DB0zxfJ47yDfcqH2zpnJlQCLcB/s1600/directorio.jpg](https://2.bp.blogspot.com/-NwfCEvKPWg8/V_qPlsuE3jI/AAAAAAAAA7U/Aeeow9QhB10DB0zxfJ47yDfcqH2zpnJlQCLcB/s1600/directorio.jpg)

Directorio de todo el personal que está vinculado con la Empresa Municipal de Renovación Urbana.



Ordenamiento Territorial de 2000 en el cual se proyectaba el interés de intervenir y renovar el centro de la ciudad de Santiago de Cali, esa motivación recibió el nombre de Plan Centro Global.

Se exponen los planes parciales que se han proyectados en forma cronológica con los últimos ajustes propuestos a las ideas primarias que empezaron en general en 2007 y se concretaron con la administración de Jorge Iván Ospina (2008-2011). No obstante hay que considerar que cada plan parcial tiene un desarrollo diferenciado que no se relaciona directamente con el momento de su promulgación.

#### 4.2.1. Plan Parcial El Calvario.



**Imagen 1**  
Fuente: emru.gov.co

Mediante el Decreto número 411.20.0868 de 2007, “Por medio del cual se adopta el Plan Parcial para el área de planificación definida en el barrio El Calvario”, ubicado entre calles 13 y 15 y entre las carreras 10 y 12 de Santiago de Cali, se da cuerpo y vía libre a la gestión del plan parcial El Calvario, cuya acción urbanística integral está en el marco del Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso. Este plan

tiene como objetivo específico la construcción del Centro Comercial Paraíso y de la Estación central del Sistema de Transporte Masivo- MIO. Así en el Artículo 2 de este plan parcial se presenta la justificación en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de 2000 de Santiago de Cali, estructurando 8 lineamientos claves para el desarrollo de este modelo de organización del territorio. Los planes parciales presentados en el marco del Proyecto Ciudad Paraíso se efectúan sobre la idea de renovación por redesarrollo y rehabilitación, conceptos que el Plan de Ordenamiento Territorial tiene en cuenta para permitir las acciones urbanísticas integrales. Continuando con los lineamientos enunciados en este plan parcial, en primera instancia se considera relevante la articulación con las propuestas al Sistema de Transporte Masivo- MIO- utilizando las nuevas dinámicas urbanas de los corredores viales para concebir un uso comercial al suelo que históricamente ha tenido dicha vocación. Igualmente se proyecta como la primera renovación en un proceso continuado que oriente los cambios urbanísticos, sociales y económicos posteriores por efecto reflejo en zonas aledañas; construir espacios públicos y así solventar el déficit que el Centro Global presenta en este ámbito; priorizar la construcción de tejido social; mejorar las nuevas formas de gestión del suelo; otorgar estímulos tributarios al sector privado para que participen de la operación urbanística; y el último lineamiento es la estimulación del trabajo interinstitucional de la Administración Municipal para construir procesos de confianza ciudadana, lo cual facilitará procesos de renovación siguientes.

Además de los lineamientos, el plan parcial de El Calvario cuenta con 2 proyectos estratégicos, el primero busca la generación de nuevos espacios públicos respetuosos del medio ambiente y que aporten al desarrollo de actividades lúdicas dando como consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y las comunidades adyacentes, desarrollando, paralelamente, dinámicas urbanas integrales en el Centro Global de la ciudad. El segundo proyecto estratégico es la implementación de actividades inmobiliarias comerciales que amplíen las dinámicas urbanas en la zona y garantice el punto de equilibrio de la operación financiera. Es

por lo anterior que el plan parcial El Calvario y el Plan de Ordenamiento Territorial se complementan ya que ambos se proponen redesarrollar, redensificar, construir espacios públicos, diversificar los usos del suelo, consolidar nuevas formas de gestión del suelo y promoción inmobiliaria, y el primero es un aporte concreto a la consolidación del segundo.

Continuando con la caracterización del plan parcial El Calvario, el Artículo 5 expone los objetivos, las políticas y las estrategias territoriales de la acción urbanística. En concordancia se plantean la visión y la misión del plan parcial. La primera visualiza al barrio El Calvario como una zona con excelentes condiciones sociales, ambientales y económicas que cuenta con espacios públicos adecuados y efectivos, cuyo suelo está debidamente distribuido que permita la productividad y la sostenibilidad de la zona. La segunda se plantea consolidar una plataforma desde la que se cimiente la gestión para la consolidación de proyectos, la apropiación de recursos y origine la concreción de las diferentes renovaciones que se proyectan hacer en el Centro Global.

Como parte del Artículo 5 se expone también la dimensión social del plan parcial, cuyo objetivo es *garantizar la recuperación de la calidad de vida de los habitantes y usuarios de estos sectores*. Y dentro de este campo se plantean políticas que buscan una nueva relación entre los habitantes y el entorno que facilite la diversificación de usos del suelo y se mejoren aspectos como la seguridad y el deterioro económico y social, priorizando una recuperación integral de la zona, igualmente se proyecta generar programas y proyectos complementarios que tengan por razón de ser atender a la población más vulnerable.

Además se propone el modelo de gestión y acción que se debe llevar a cabo para implementar el Plan Parcial de El Calvario, de esta forma se enmarca el Artículo 9 en el que se definen las unidades de gestión y actuación urbanística, generando así el desarrollo del Plan Parcial como un área de Planificación que se ejecuta por

medio de dos unidades de gestión y dos unidades de actuación urbanística con el fin de avanzar en la ejecución.

Por último, el Plan Parcial El Calvario en los Artículos 15, 16, 17 y 18, plantea el sistema de ejecución, la ejecución del plan y las instancias de coordinación. Se plantea a la Empresa de Renovación Urbana-E.M.R.U.- E.I.C como la garante para gerenciar la ejecución del proyecto mediante la escogencia de un socio empresario, así aportar el capital de riesgo, promocionar y comercializar los intereses y contar con los propietarios y comerciantes de la zona que quieran hacer parte del proyecto. El manejo de los recursos económicos debe hacerse mediante la constitución de un encargo fiduciario. La administración municipal, representada por la E.M.R.U., deberá recurrir a los instrumentos legales existentes para consolidar, mediante asociaciones público-privadas, la construcción, mantenimiento y funcionamiento de proyecto. Y en síntesis, la Empresa Municipal de Renovación Urbana debe ser la encargada en gestionar, coordinar, apoyar y hacer seguimiento al plan parcial para que se ejecute correctamente.

#### 4.2.2 Plan Parcial Sucre.



**Imagen 2**  
 Fuente: emru.gov.co

El Decreto número 411.20. 0869 de 2007, titulado “Por medio del cual se adopta el plan parcial para el área de planificación definida en el Barrio Sucre”, y delimitado por las calles 15, 16, 17 y 17ª y las carreras 10, 11B, 12 y 13 de Santiago de Cali da cuerpo normativo al interés de la E.M.R.U. y la Alcaldía Municipal para renovar una parte del barrio Sucre. No obstante, este plan parcial es el que menos desarrollo presenta y al finalizar el 2016 no había tenido cierre financiero todavía. Dada estas circunstancias lo aprobado en el plan parcial son intereses amplios y poco concretos, están, por ejemplo, la posibilidad de expandir vías vehiculares y del sistema de transporte masivo, construir espacio público efectivo, generar zonas mixtas entre residencia y comercio.

Conforme a lo anterior, plan parcial del Barrio Sucre plantea una serie de lineamientos en los que se tienen en cuenta la articulación de las propuestas con el Sistema de Transporte Masivo- MIO y sus corredores para generar comercio, el desarrollo de proyectos de vivienda únicamente que aumenten el uso residencial del suelo, la construcción y dotación de amplias áreas dedicadas al espacio público articuladas con los sistemas estructurantes de la ciudad, e igualmente la construcción de tejido social basado en la puesta en marcha de “Espacios Urbanos Democráticos” y la sana convivencia. Dentro de estos lineamientos también están la apropiación y aplicación de nuevos instrumentos y formas de gestión del suelo, con la promoción y participación del sector privado que se verá estimulado por beneficios tributarios. Por último y al igual que el plan parcial anterior, se busca el trabajo interinstitucional de la Administración Municipal para desarrollar lazos de confianza con la ciudadanía y adquirir experiencia para procesos siguientes.

Además de los lineamientos, dentro del plan parcial se encuentran tres proyectos estratégicos, el primero se enfoca en la generación de nuevos espacios públicos amigables con el medio ambiente que mejoren la calidad de vida de la población cercana al realizar actividades lúdicas y recreativas. El segundo proyecto estratégico, busca la consolidación de viviendas familiares orientadas a núcleos de

ingresos medios y bajos, así se amplía y diversifica la vida diurna y nocturna del sector. Y el tercer proyecto estratégico se orienta a desarrollos inmobiliarios comerciales que complementen los usos residenciales y encuentren un balance financiero.

Al igual que el plan parcial de El Calvario, el de Sucre en el Artículo 5 se exponen los objetivos, las políticas y la estrategia territorial para implementar el plan. Por consiguiente la visión del barrio Sucre entra en sintonía con la que se tiene del barrio El Calvario y se ve como un sector apropiado para implementar mejoras urbanísticas que busquen mayor calidad ambiental y condiciones sociales, económicas y que se articule con los propósitos del Plan de Ordenamiento Territorial. Igualmente procura la adecuación de espacio público peatonal junto con un equilibrio entre suelo con función social y guiado a la sostenibilidad.

Por su parte, la misión de este plan parcial se orienta a servir como un trampolín para concretar la gestión para la consecución de recursos económicos, políticos e institucionales, y así formular y materializar las diferentes intervenciones espaciales y físicas.

#### 4.2.3 Plan Parcial San Pascual.



**Imagen 3**

Fuente: emru.gov.co

El Decreto número 411.0.20.0155 de 2013, titulado “Por el cual se adopta el Plan Parcial de renovación urbana del Barrio San Pascual”, que se ubica en la pieza

Urbano-Regional del Centro Global de Cali está demarcado entre la carrera 12 y la carrera 15, entre calles 12 y 15, con un área total de 11,31 hectáreas. El propósito de este Plan Parcial es redensificar y redesarrollar el barrio San Pascual, es un sector céntrico que presenta poco deterioro social y económico en general. Su comunidad ha desarrollado redes de apoyo con diferentes actores sociales, políticos y económicos. En el marco de esta investigación los líderes comunitarios expresaron su inconformidad frente al proyecto. La E.M.R.U. que es la encargada de la gestión de los Planes Parciales y del Proyecto Ciudad Paraíso en general, planea un desarrollo de viviendas y comercio en menor medida, para este fin el Fondo Nacional del Ahorro autorizó un préstamo de 53.000 millones de pesos para generar este desarrollo en el barrio San Pascual.

En sintonía con la exposición de los aspectos más relevantes del Plan Parcial, se encuentra el Artículo 5 que define el objetivo del mismo, siendo éste propender por la transformación cualitativa de la estructura físico-ambiental y económica, desde la formulación y ejecución de una estrategia que impulse el proceso de renovación. Este fin siempre orientado hacia la competitividad urbana, la sostenibilidad ambiental, la cohesión social, el mejoramiento de la calidad de vida y la infraestructura pública.

En complemento, se buscan objetivos específicos que aumenten el espacio público y zonas verdes existentes, consoliden una red vasta de servicios públicos domiciliarios, mezclen diversos usos como el residencial, el comercial y de servicios, y generen procesos de densificación en una zona que posee un potencial superior al actual dada su localización y sus características físicas.

Este Plan Parcial proyecta a la población objetivo de la intervención, esto se orienta con un plan social dirigido a comerciantes formales, habitantes “de calle” y “en calle”, e instituciones sociales localizadas en el área del plan parcial. Asimismo se hace, según lo planeado, un acompañamiento a los habitantes del sector, propietarios e inquilinos, para reubicarlos. Conforme a lo anterior, el Artículo 14 propone los

objetivos del plan social, siendo estos, facilitar los procesos de traslado y seguimiento a los diferentes implicados en el proyecto de renovación, posibilitar la participación y reducir el impacto del proyecto en la población objetivo, y brindar garantías a los habitantes de/en calle para que dignifiquen su existencia.

Por otra parte, el esquema gerencia, mejor definido en este Plan Parcial que en los anteriormente expuestos, se centra en el Artículo 18 instaurando la posibilidad de la constitución de una entidad de naturaleza pública, privada o mixta, ejecutora y promotora responsable de gestionar los estudios técnicos, tramitar las licencias, la adopción de las unidades urbanísticas y ejecutar los programas sociales, entre otros. Esta entidad promotora podrá resultar de los procesos asociativos entre diferentes actores y serán mediante consorcios, contratos de participación, uniones temporales, asociaciones, alianzas estratégicas u otra figura, y podrán participar los propietarios de predios del sector.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Artículo 24 presenta las alternativas de participación de los propietarios de suelo y predios en San Pascual, siendo la venta de los bienes inmuebles a valor comercial y el aporte de suelo bruto como participación en el negocio final.

Y por último el Artículo 31 establece la posibilidad de construir vivienda de interés social en el Plan Parcial del barrio San Pascual, y cuya prioridad, una vez establecido, deben ser los habitantes, propietarios, arrendatarios y residentes de la zona para poder acceder a este tipo de viviendas.

Como se explicó al principio de este apartado este plan parcial cuenta con socios estratégicos como el Fondo Nacional del Ahorro y con inconformidades y resistencias de algunos sectores de la población residente. Hasta el momento se han elaborado proyectos que se centran sobre todo en el mejoramiento espacios



públicos y zonas verdes, así como proyectos de vivienda con el interés de redensificar la zona y de comercio y servicios.

#### 4.2.4 Plan Parcial de la Ciudadela de la Justicia.



**Imagen 4**  
Fuente: emru.gov.co

El Decreto número 411.0.20-0363 DE 2014, titulado “Por el cual se adopta el plan parcial de renovación urbana "ciudadela de la justicia", ubicado entre las calles 12 y 13 con Carreras 10 y 12 del barrio el calvario”, al igual que el anterior está en la Pieza Urbano-Regional del Centro Global de Cali, y consta 1,78 hectáreas. Éste proyecta la construcción de la sede regional de la Fiscalía General de la Nación, edificios contiguos de oficinas y ampliación del espacio público, y el principal responsable de la construcción es la Fiscalía. En este sentido el ente acusador tiene suspendida la licitación para la alianza público-privada desde finales de 2015, cuando todo el terreno se liberó, comprando y demoliendo los predios allí existentes. En consecuencia, el Artículo 5 presenta los objetivos del plan parcial, siendo el general transformar la estructura física, ambiental, espacial y económica del sector, a partir de la puesta en marcha de una estrategia que impulse el proceso de

renovación urbana integral, todo bajo los principios de sostenibilidad ambiental, cohesión social, mejoramiento de la calidad de vida y competitividad urbana que tengan con fin la recuperación, cualificación, redesarrollo y optimización del uso de una zona con potencial infraestructural. Y dentro de los objetivos específicos se mencionan aumentar la oferta de espacio público y zonas verdes, garantizar la consolidación de redes viales y de servicios públicos domiciliarios más eficientes, construir la sede regional de la Fiscalía General de la Nación y servicios complementarios (oficinas y servicios), y promover procesos de densificación en la zona que dada sus características tiene amplio potencial.

Al igual que en el plan parcial anterior, este cuenta con una población objetivo. En el Artículo 14 se mencionan que son personas de especial interés quienes residen en la zona a intervenir, sean propietarios o arrendatarios, comerciantes formales, habitantes “de/en calle”, e instituciones sociales localizadas en el sector.

Junto con lo anterior, se estructura un plan de gestión social que busca mitigar el impacto del proyecto de renovación sobre la zona y procura mejorar las condiciones de vida de la población mediante generación de nuevas y favorables condiciones y con acciones integrales de inclusión social. Esto se presenta en el Artículo 16 con objetivos específicos, entre los que se cuentan desarrollar una política pública que involucre a la población directamente afectada, incorporando la estrategia de Territorios de Inclusión y Oportunidades- TIOS, así como crear una estructura para la gestión estratégica y operativa del plan parcial que articule las dependencias de la administración municipal generando acciones coordinadas. Además se busca promover la creación de alianzas público-privadas para el desarrollo del plan social y la gestión de recursos de cooperación internacional, y recuperar el centro de Cali como un espacio que facilite el desarrollo humano y económico.

Por parte de la gestión y ejecución del plan parcial, el esquema es similar al del plan parcial anterior, en la que se busca la constitución de una Entidad Gestora y

Promotora que se encargue de coordinar la ejecución del plan, gerenciar el proyecto, solicitar licencias y permisos requeridos, y demás asuntos concerniente con la intervención urbanística que este plan parcial representa en el entorno del centro de Cali.

La presente investigación se apalanca sobre la idea de la confluencia de diferentes intereses para la consecución de un proyecto establecido, en este caso el de lograr la renovación del centro de Cali mediante Ciudad Paraíso, aspiración de varias administraciones municipales, y sobre dicha base el Artículo 21 expone la concurrencia de gestores privados para asumir la gestión del plan parcial, sin la presencia del sector público, por tal motivo es posible constituirse entes gestores privados para desarrollar esta zona. Así como el Artículo 22 expone la integración inmobiliaria para lograr espacios públicos y privados

Y además de la vinculación del sector privado también se toman en cuenta, de alguna manera, las alternativas de participación de los propietarios del suelo. El Artículo 26 abre la posibilidad que los propietarios puedan estar vinculados en el desarrollo urbanístico mediante la venta de los bienes inmuebles a valor comercial o aporte de suelo bruto como participación en el negocio final, es decir, aporta su predio y será remunerado mediante la entrega de metros cuadrados construidos como parte de los proyectos inmobiliarios propios del plan parcial.

#### 4.2.5 Planes Parciales en Ciudad Paraíso.



**Imagen 5**

Fuente: [emru.gov.co](http://emru.gov.co)

Por último, el Decreto 4110.20.0349 de 2010, titulado “Por medio del cual se adopta la planificación zonal para el área de renovación urbana de los barrios El Calvario, Sucre y San Pascual y se dictan otras disposiciones”, asume la integralidad de los planes parciales anteriormente expuestos mediante la figura de Planificación Zonal para el Área de Renovación Urbana nombrada Ciudad Paraíso, que comprende los Barrios El Calvario, San Pascual y Sucre. De esta forma se constituye un instrumento de planeamiento urbanístico complementario al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali, Acuerdo 069 de 2000, ubicado en suelo urbano, correspondiente a la Pieza Urbano-Regional del Centro Global de Cali, comprendida entre las calles 11, 15, 16, 17 y 17A, y las carreras 10, 11B, 12, 13 y 15.

Teniendo como objetivo desarrollar un proyecto integral y racional para las 23,8 hectáreas delimitadas en el proyecto, todo esto sobre una propuesta de sostenibilidad ambiental, un equilibrio social y el desarrollo urbano y territorial.

	El Calvario	Sucre	San Pascual	Fiscalía	Total
Área (ha)	5,2	4,84	11,39	1,74	23,16
Manzanas	6	7	15	2	30
% Participación en el Centro Global	1,48%	1,38%	3,24%	0,49%	6,58%
Número de predios	181	199	480	66	926

**Tabla 4**

Fuente: Plan de desarrollo 2008-2011. “Para vivir la vida dignamente”.

#### **4.3 Análisis de la capacidad institucional desde el factor humano.**

Dado que la presente investigación gira en torno a la capacidad institucional de la Empresa Municipal de Renovación Urbana, se procura hacer una descripción de los elementos que según Ospina (2002) y Nelissen (2002) son los más relevantes para entender este término.

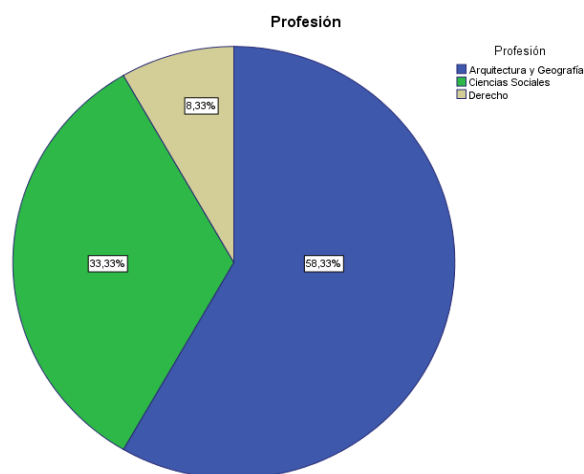
El personal, su capacitación, su formación, su experticia y experiencia, así como su motivación e interés se consideran una parte fundamental para que la empresa pueda cumplir sus objetivos y funciones de una forma más eficientemente (Ospina, 2002).

En Colombia el estudio de la preparación de los funcionarios y la caracterización del sector público han tenido poco desarrollo, sobre todo en los niveles locales, por lo que esta investigación se presenta como una contribución tanto a los estudios de la capacidad institucional como a los estudios urbanos.

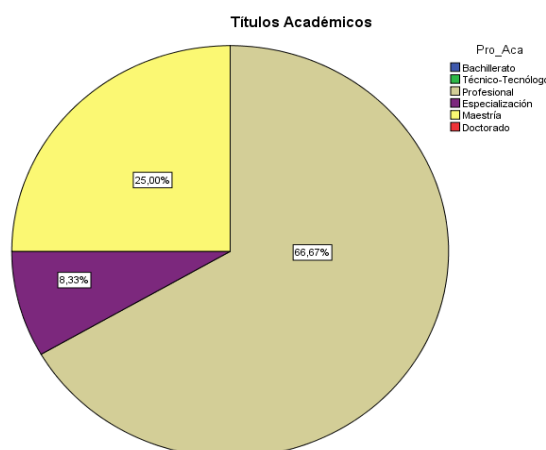
Por tanto, los instrumentos metodológicos que se contaron con un número considerables de variables cuantitativas que indagan sobre la formación de

pregrado de los funcionarios de la E.M.R.U., los postgrados que han estado estudiando, la satisfacción que sienten al trabajar en esa empresa, salario, tiempo y tipo de vinculación.

En primera instancia se aborda la preparación académica de los funcionarios de la E.M.R.U. con diferentes variables. La primera variable busca conocer las profesiones de los funcionarios de la E.M.R.U. entendiendo que una empresa con una función exclusiva como gestionar la renovación urbana precisa de arquitectos, urbanistas, sociólogos, planificadores urbanos, abogados, psicólogos y de más campos relacionados con la gestión territorial. Así se resalta que el 58.33% de los funcionarios son arquitectos o geógrafos de formación; el 33.33% de los encuestados son profesionales de las ciencias sociales, exactamente sociología, psicología social y trabajo social; por último el 8.33% es profesional del derecho. Las formaciones que tienen los funcionarios de la E.M.R.U. establecen una coherencia con la razón de ser de una empresa dedicada a la renovación urbana, puesto que se precisan de habilidades técnicas en arquitectura, diseño urbano, gestión predial. Igualmente el manejo de normas, el establecimiento de contratos, la delimitación de responsabilidades y las relaciones en derecho que la empresa genera con otras entidades son importantes para el desarrollo y la concreción de los proyectos. Y asimismo, los profesionales cuya formación está inmersa en las ciencias sociales son de interés porque establecen vínculos y relaciones con la población y las comunidades que habitan las zonas del proyecto, se encargan de establecer diálogos, asistencias, socializar las acciones e implementar los planes sociales y de reubicación.

**Gráfica 1**

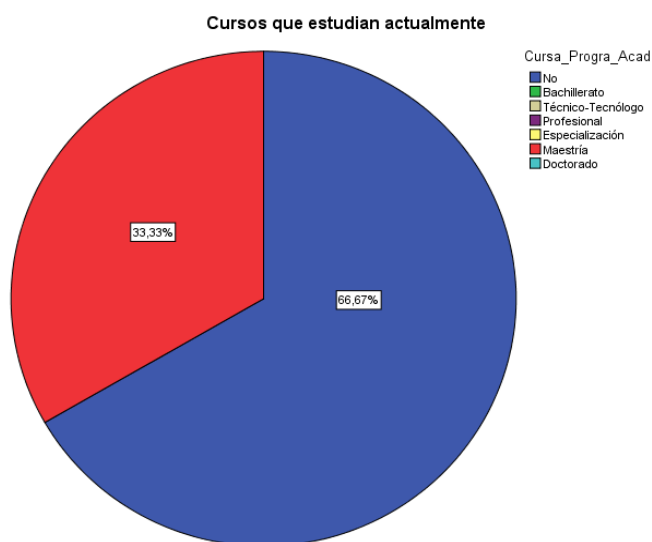
La segunda variable indaga sobre el máximo grado de escolarización obtenido. El 66,67% de los funcionarios encuestados son profesionales en distintos campos; el 8,33% tienen especialización realizada; y por su parte el 25% se han graduado de maestría. Todos han culminado el pregrado y el 33,33% de ellos han realizado algún tipo de posgrado. Es decir, que una tercera parte del personal encuestado de la E.M.R.U. ha ampliado su preparación académica superior, lo que puede indicar una incipiente tecnificación de los funcionarios que, según la literatura (Ospina, 2002; Ozslak, 2014), es necesaria e importante para mejorar las capacidades institucionales de las organizaciones, en especial las del sector público.



Gráfica 2

La tercera variable, en complemento de la variable anterior, indaga sobre la continuidad de la preparación académica del personal de la E.M.R.U., así el 33,33% está cursando estudios de maestría. Si se agregan los datos de las variables dos y tres se sostiene que los funcionarios que han cursado o están en proceso de cursar un programa de post-grado llegan al 66,66%, o sea que dos tercios del personal de la empresa de renovación urbana de Cali han profundizado sus conocimientos académicos, y continuado su preparación a nivel de maestría en su mayoría. La tecnificación y especialización del personal es un elemento fundamental para el mejoramiento de la capacidad institucional de una empresa, sobre todo con una serie de funciones tan particulares y específicas como la E.M.R.U.





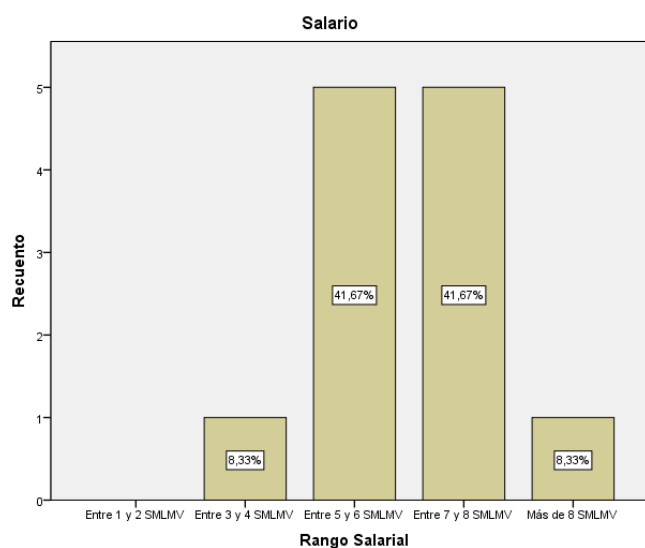
**Gráfica 3**

La cuarta variable se enfoca en la satisfacción que sienten los empleados de la Empresa Municipal de Renovación Urbana en trabajar en dicha organización. Indagar por este elemento aporta bases para analizar la fidelidad y el compromiso que tienen los funcionarios al estar vinculados en la E.M.R.U. El 58,33% de los encuestados contestó que su grado de satisfacción al estar vinculado con la empresa de renovación es “4” y por su parte el 41,67% respondió “5”, en una escala máxima de “5”.



**Gráfica 4**

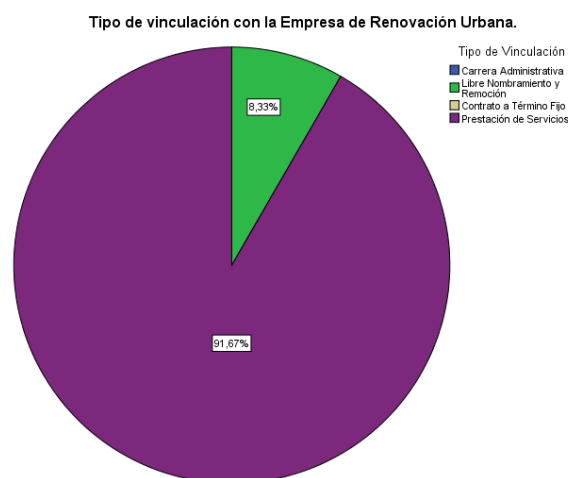
La quinta variable indaga por el salario mensual que reciben los empleados de la Empresa de Renovación Urbana. El resultado de esta variable muestra que 83,34% del personal vinculado a E.M.R.U. devenga entre 5 y 8 salario mensuales legales mínimos vigentes, es decir, que la mayoría de quienes trabajan en esta entidad ganan entre 3'350.000 y 5'360.000 pesos colombianos. En principio las disposiciones salariales otorgadas a la mayoría de los empleados son pertinentes para profesionales, muchos de ellos con postgrados como se ve en algunas de las variables anteriores. El gerente de la entidad es quien gana más de 8 SMLMV, lo que indica una relación entre el cargo ocupado y el salario obtenido.



**Gráfica 5**

La sexta variable, en complemento con la anterior, indaga por el tipo de vinculación que tienen los empleados con la Empresa de Renovación urbana. Y de los trabajadores encuestados, el 91,67% de ellos tienen un contrato de prestación de servicios, y solo el gerente está vinculado bajo una relación legal y reglamentaria de libre nombramiento y remoción. El hecho que más del 90% de la planta encargada del Proyecto Ciudad Paraíso esté ejerciendo funciones bajo un contrato de prestación de servicios acarrea dificultades institucionales pues es fácil que la memoria institucional se pierda, desincentiva a los funcionarios, crea incertidumbre laboral, incrementa el flujo de empleados, los parafiscales, y los aportes a salud y pensión son pagados por los empleados. Esa serie de dificultades se enfrentan a otros hechos como los salarios relativamente altos y el ejercer las profesiones en las que se formaron. En complemento con lo expuesto en el acápite anterior, la Escala Salarial del Gerente General es de diez millones quinientos quince mil ochocientos sesenta y cuatro pesos (10.515.864), por su parte la del Secretario general es de ocho millones cuatrocientos treinta mil veinticuatro pesos (8.430.028)

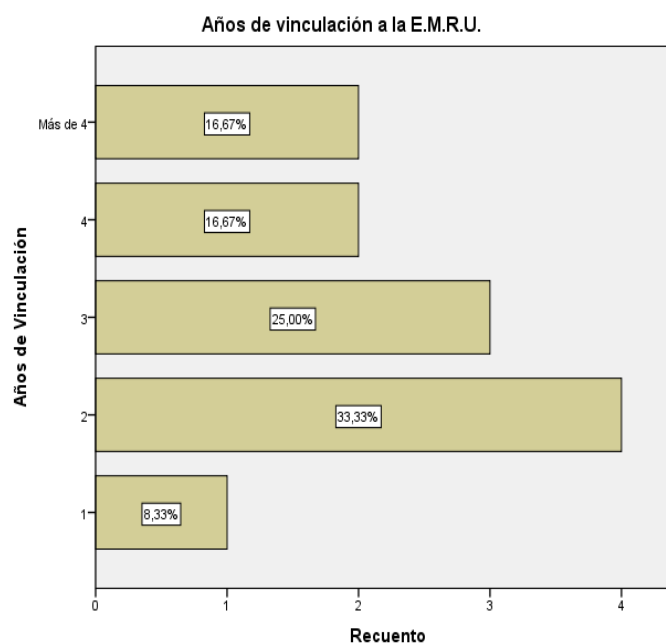
y la del cargo de Profesional Universitario Administrativa y financiera es de cinco millones cuatro mil quinientos treinta y seis pesos (5.004.536)<sup>11</sup>



**Gráfica 6**

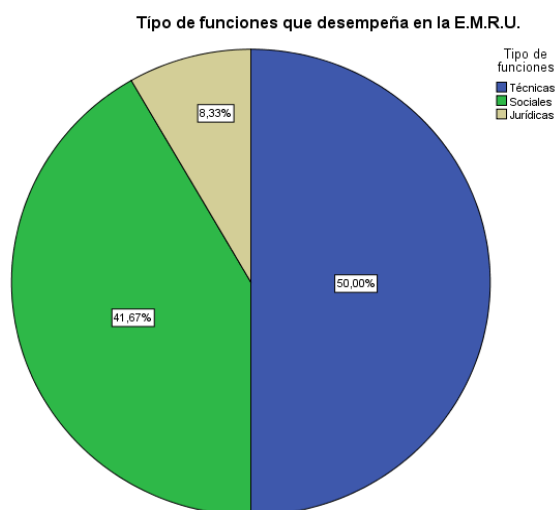
La séptima variable, profundiza sobre los años de vinculación de los funcionarios. La Empresa de Renovación Urbana fue creada con la resolución número 01 de 2002 “Por la cual se adoptan los estatutos de la empresa municipal de renovación urbana E.I.C”, es decir, que al año 2017 han pasado 15 años desde su constitución, sin embargo solo el 16,67% de los empleados de la E.M.R.U. llevan más de 4 años vinculados a la empresa, contrastándose con el 58,33% de ellos que llevan trabajando en la entidad entre 2 y 3 años. En procesos de largo aliento como son los de renovación urbana, debido a su complejidad, magnitud y relacionamiento con múltiples actores, se necesita construir confianza, consolidar una memoria institucional, perfeccionar las prácticas y técnicas de negociación con los agentes privadas y de acercamiento con las comunidades de la zona, y si hay una alta rotación de personal, los procesos ser demorarían más. Esta característica afecta la capacidad institucional de la E.M.R.U. al no existir una proyección del personal a futuro.

<sup>11</sup> Datos tomados del portal [www.emru.gov.co](http://www.emru.gov.co)



**Gráfica 7**

La octava variable se relaciona con las funciones desempeñadas por los empleados encuestados. El 50% de ellos realizan funciones técnicas, relacionadas con avalúos de predios, diseños arquitectónicos y urbanísticos, estudios del suelo y su precio, definición de proyectos. El 41,67% de los empleados encuestados está desempeñando funciones de orden social, como asistencia psicológica, acompañamiento en traslados, implementación del Plan Social del proyecto, visitas de terreno, entre otros. Y el 8,33% de ellos están llevando a cabo funciones jurídicas relacionadas con responder derechos de petición, acciones de tutelas, realizar contratos de compra de predios, y avalúos catastrales, y verificación de la situación de los predios. Dado el sentido de la empresa de renovación urbana se justifica el por qué la mitad de los empleados cumplen con funciones técnicas, propias de una agencia en donde el conocimiento y la información son fundamentales para el proceso de renovación urbana.

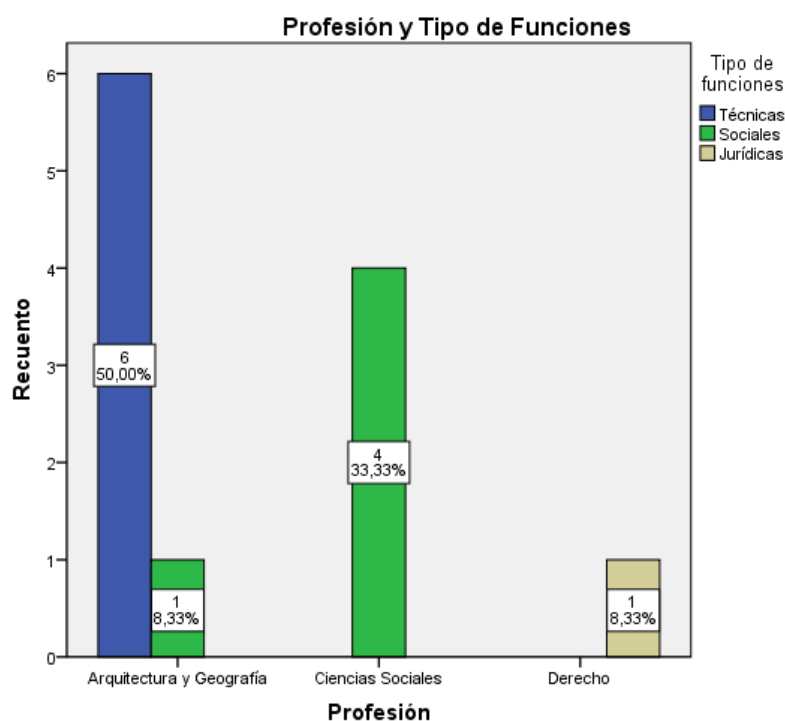


**Gráfica 8**

La descripción de las variables anteriormente expuestas se centra en indagar la situación del personal de la Empresa de Renovación Urbana, su preparación académica, su satisfacción, sus funciones y el tiempo que llevan vinculados a la entidad. Según Ospina (2002) los recursos humanos son importantes para la capacidad institucional de una organización pues son éstos los que configuran las relaciones y las funciones de la entidad. Sin embargo, en cuanto a la cantidad de personas vinculadas a la E.M.R.U. que desempeñan funciones relacionadas con el proceso de desarrollo del proyecto de Ciudad Paraíso es muy deficiente. Se encuestaron a 12 funcionarios de la Empresa que representan el 45% de todos los trabajadores de esta entidad, no obstante, los más involucrados al Proyecto fueron encuestados. Esta situación representa una dificultad al momento de considerar que la capacidad institucional de la E.M.R.U. es adecuada para encarar los proyectos gestionados por ella, sobretodo Ciudad Paraíso.

Teniendo en cuenta esta y la variable que indaga por el tipo de preparación académica del personal vinculado a la E.M.R.U., se establece una relación en la que se evalúa la pertinencia entre las disciplinas en las que se han formado los profesionales de la muestra y las labores que desempeñan. La gráfica muestra la

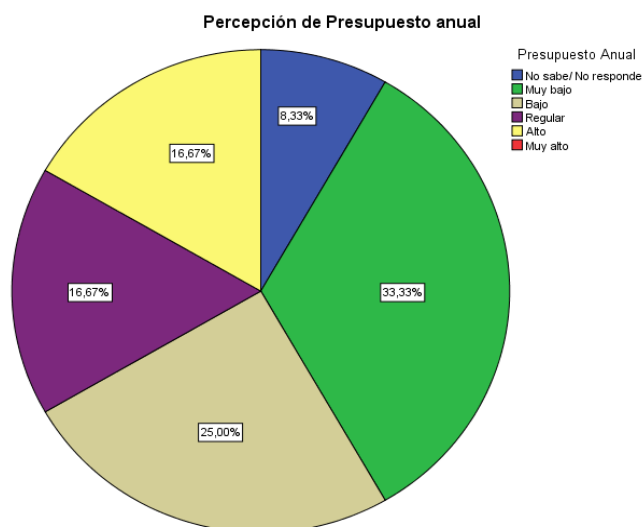
coincidencia existente, siendo así que quien estudió derecho está desempeñando funciones jurídicas. Los profesionales de las ciencias sociales en las que están sociología, trabajo social y psicología, de acuerdo a lo respondido de cada encuestado, están trabajando en el área social que involucra el acompañamiento psicológico, los planes de reubicación, la asistencia psico-social y el acercamiento de los servicios del Estado, a nivel local como las diferentes secretarías y dependencias de la administración municipal. Por último se encuentran quienes estudiaron arquitectura y geografía, que representan el 50% de los encuestados, y junto con un trabajador formado en ciencias sociales desempeñan funciones técnicas como la realización de diseños arquitectónicos, el levantamiento de planos, la configuración de los predios y usos de suelo. Es notorio este vínculo debido a que en el sector público muchas veces los perfiles de los cargos dispuestos no se relacionan con los perfiles académicos ni al trasegar profesional de los aspirantes, sin embargo, y tomando como muestra esta relación, se proyecta que la EMRU ha vinculado personal idóneo, desde el punto de vista académico, para que desempeñen funciones misionales de la empresa.



**Gráfica 9**

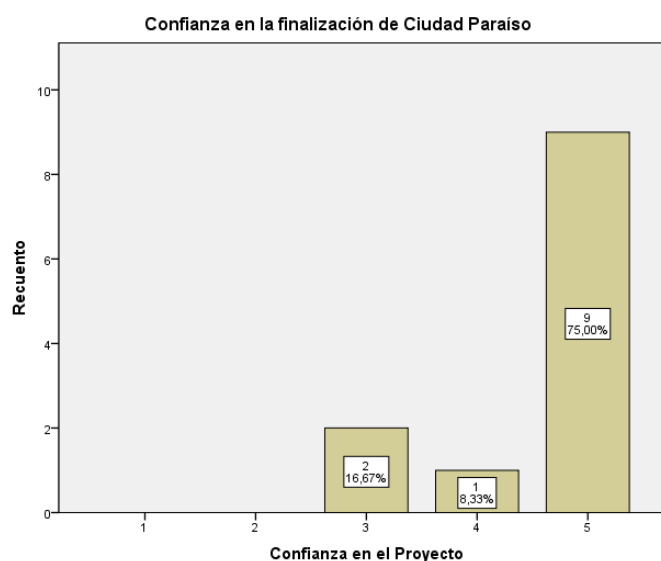
La capacidad institucional hasta el momento se ha visto desde el factor humano: está capacitado, profesionalizado, es idóneo para las labores misionales que desempeña la E.M.R.U., está satisfecho con sus funciones y en general está bien remunerado. Sin embargo hay un componente que no es alcance de esta investigación pero que brinda luces sobre la capacidad institucional y de gestión de la Empresa Municipal de Renovación Urbana y es el financiero. Se indagó a los trabajadores de la E.M.R.U. sobre la percepción del presupuesto anual de la empresa, y el 58.33% de los encuestados respondió que entre bajo y muy bajo, además nadie contestó muy alto. Lo que puede dar algún tipo de indicio sobre el largo tiempo que se ha tomado la ejecución e implementación del Proyecto Ciudad Paraíso, característica notoria que ha tenido esta renovación urbana. Se hace mención del tiempo porque la lentitud en la implementación demuestra falta de capacidad institucional teniendo procesos débiles que pueden retrasar las actividades y planes delimitados para la consecución de la meta.





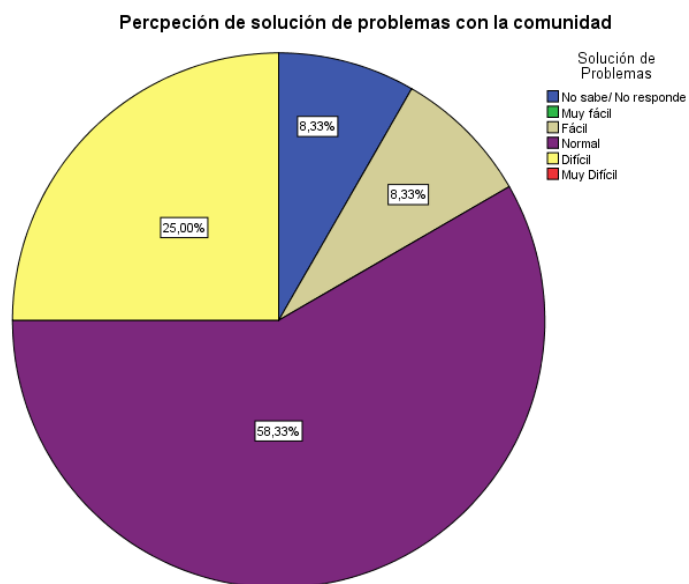
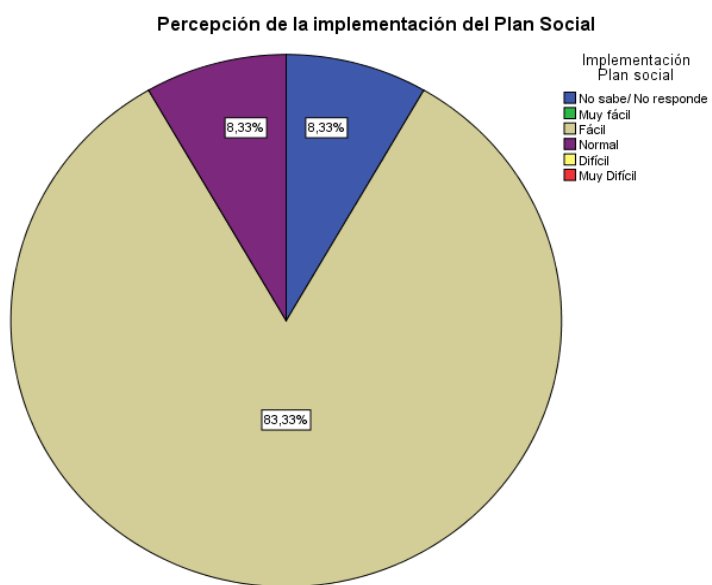
**Gráfica 10**

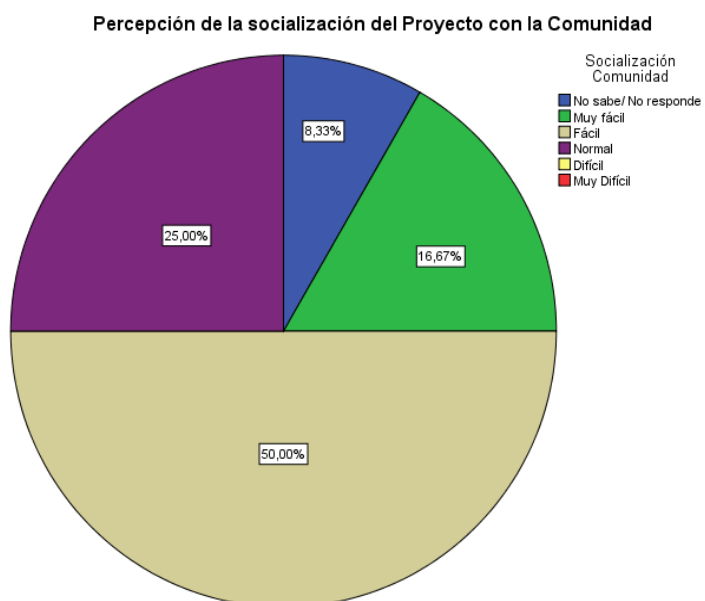
Este apartado adquiere principal interés la confianza que los encuestados depositan en la realización del proyecto Ciudad Paraíso. Se indagó, desde una escala evaluativa de 1 a 5 la consideración que los encuestados tienen de que el proyecto se culmine en su totalidad. El 75% de ellos manifestaron la mayor valoración en escala, siendo 5. La confianza al ser una de las consideraciones a tratar en esta investigación se hace pertinente anotar que buena parte de los trabajadores de la E.M.R.U. piensan que van a concretar todos los planes parciales para lograr una renovación del centro de Cali. Confían en las capacidades de la empresa, en los inversionistas y en la posibilidad de encontrar acuerdos con la comunidad.



**Gráfica 11**

Para finalizar se procura establecer un vínculo entre la parte precedente y la posterior, introduciendo la relación con otros actores, en este caso con la comunidad. La percepción que los trabajadores de la E.M.R.U. tienen en cuanto a la dificultad de solucionar los problemas, a la implementación de los planes sociales y a la socialización de los planes parciales y los proyectos con la comunidad es de interés de esta investigación para dar cuenta de la visión más amplia que se ciñe sobre el Proyecto Ciudad Paraíso.

**Gráfica 12****Gráfica 13**



**Gráfica 14**

En las tres gráficas anteriores se indaga sobre la percepción que tienen quienes laboran en la E.M.R.U. acerca de las funciones que esta empresa tiene que se relacionan con la comunidad. En cada una de ellas se muestra cómo, desde los trabajadores, la solución de los problemas, la implementación del plan social y la socialización con la comunidad ha rondado las opciones “Fácil” y “Normal”, indicando que, en la escala evaluativa establecida no se mencionan las opciones últimas, como lo son “Difícil” y “Muy Difícil”.

Desde los empleados de la Empresa Municipal de Renovación Urbana, hay una percepción relativamente positiva acerca de la manera en cómo ha operado la E.M.R.U. en la gestión de las dificultades y de los retos que pueden representar tanto la socialización de todos los planes, y del proyecto en general, así como en la implementación del plan social.

## **CAPÍTULO V: LA GOBERNANZA DESDE LOS ACTORES, SUS INTERESES Y DINÁMICAS.**

### **5.1 La Empresa Municipal de Renovación Urbana.**

Luego de un amplio recorrido por la normatividad que le da sustento a la E.M.R.U., sus pilares político-administrativos y el análisis de la capacidad institucional del factor humano, el paso siguiente en la exposición de los resultados de la presente investigación, es contar las visiones más particulares que existen de la Empresa y de los otros actores en juego, teniendo en cuenta sus intereses y las formas de cooperación y confianza.

De esta manera, y tomando como referencia las entrevistas realizadas a propósito del presente trabajo de investigación, se presentan las visiones de la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali, de la Promotora Centro Comercial Ciudad Paraíso y la Veeduría del Proyecto Ciudad Paraíso.

Desde la E.M.R.U. se caracteriza al proyecto Ciudad Paraíso desde dos aspectos centrales: la transformación urbanística de una parte del centro de la ciudad, y la intervención socio-económica para transformar una zona donde se han concentrado de forma intensa grupos poblacionales vulnerables. La meta principal del proyecto es recuperar las zonas más deterioradas y otras que no lo están mucho pero que por su proximidad a las que sí lo están precisan de alguna intervención. Así, en palabras del Gerente de la E.M.R.U. se pretende “buscar soluciones socio-económicas para población vulnerable y que pueda permanecer en la zona, pero en mejor entorno urbanístico: espacio público y movilidad, además que los propietarios puedan recuperar el activo, los comerciantes y habitantes puedan hacer parte del proyecto” (Gerente de la E.M.R.U.; comunicación personal, 2016)

Continuando con esa misma argumentación, el proyecto ha sido catalogado por la E.M.R.U. como necesario para la ciudad en la medida que genera vivienda, espacio público, puede potenciar el sistema de transporte público masivo, e igualmente puede generar desarrollo en materia de empleo, seguridad e infraestructura urbana.

El municipio decide materializar una intención que por años había estado rondando las administraciones: invertir y renovar el centro de la ciudad debido al deterioro y vaciamiento, problemáticas que sobrepasan las capacidades individuales de los propietarios. Además hay otra línea de intervención que se centra sobre los residentes, siendo estos inquilinos o arrendatarios.

Luego de enunciar a grandes rasgos lo que el proyecto pretende, se ahonda en los resultados. El Gerente y la Directora del área social mencionan que se han ido cumpliendo con los requisitos técnicos, aunque son conscientes de la demora y el retraso del proceso, y eso ha impedido que el proyecto se concretara en menos tiempo. Sin embargo, el Gerente de la E.M.R.U. considera que ha sido un tiempo prudente de acuerdo a las consideraciones que un proyecto de renovación urbana tiene. Entre ellas la compra y venta de los predios, el traslado de los habitantes del sector, los procesos de concertación con las comunidades y otros tipos de inconvenientes. Entre los resultados más destacados de la E.M.R.U. están, por ejemplo, que la concertación con los propietarios y residentes para la venta de los inmuebles se ha logrado en porcentaje superior al 90% de negociaciones voluntarias y no se ha recurrido a procesos de desalojo ni nada similar. Se destaca, también, que se ha roto con la inercia y los anuncios de años sobre la intervención en el centro de Cali, ganar la credibilidad en la etapa inicial del proceso fue uno de los obstáculos más difíciles de romper, menciona el Gerente y la Directora de predial de la E.M.R.U.

Teniendo en cuenta el enfoque teórico de la presente investigación, la gobernanza se preocupa por establecer las relaciones entre los diferentes actores y Aguilar

(2010) y Velásquez (2013) han dilucidado la forma en que los intereses de los actores se presentan y manifiestan para conseguir un objetivo común, en este caso la realización de un proyecto de renovación urbana. En esta medida, el Gerente de la E.M.R.U., menciona la manera de implementar y gestionar el proyecto por parte de la Empresa de Renovación urbana, identificando principalmente 3 actores estratégicos, de acuerdo a la categoría presentada por Hufty (2010). Así están la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali que es la entidad pública representante del municipio en todos los proyectos de renovación y particularmente la encargada de gestionar el proyecto Ciudad Paraíso. En segunda instancia está la comunidad, quienes son los que ocupan el territorio siendo la población propietaria, residente, comerciante; es un conjunto heterogéneo con diversos intereses y organizados de distintas maneras, a veces poco integradas y fortalecidas, es por tal motivo que se toma la voz de la Veeduría del Proyecto Ciudad Paraíso por ser la organización más contestataria al proyecto. Y en tercera medida están los inversionistas del proyecto, representantes sobretodo del mercado, que son los aliados privados y promotores que confluyen para desarrollar inmobiliariamente estas zonas donde luego de la intervención tendrán infraestructura urbana de movilidad, servicios y vivienda.

Entonces la función de la E.M.R.U., de una forma más sintética y explicada en paralelo al ordenamiento normativo, se centra en cómo articular estos actores e intereses en la medida que es la responsable de la planificación del Proyecto Ciudad Paraíso especialmente. Así, la zona de renovación urbana debe ser estructurada, planificada y diseñada para hacerla viable tanto en lo económico, en lo jurídico y en lo social, vinculando a los inversionistas privados y luego se realiza el trabajo con la comunidad para garantizarles mejores condiciones de vida a futuro que las que presentan actualmente. Así, la E.M.R.U. es el articulador de los intereses de la ciudad en primer lugar, de la comunidad y de los inversionistas para que se concrete el proyecto, lo ha estado consiguiendo sin delegar la planificación, ni lo que en términos urbanísticos y sociales e quiera hacer en el sector.

Como gestora y garante del proyecto la Empresa de Renovación debe procurar la construcción de confianza tanto de los privados como de la comunidad para que éste se pueda desarrollar. Para tal fin se ha construido un modelo de cooperación público-privado en el que también intercedan los actores comunitarios. De acuerdo a los estatutos de la E.M.R.U. y a la normatividad expuesta anteriormente en este trabajo, la Empresa de Renovación Urbana debe procurar conciliar los intereses de los actores del proceso puesto que eso garantiza estabilidad, confiabilidad, confianza y eficiencia en la realización del proyecto, manteniendo una visión de ciudad a mediano y largo plazo, de acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo.

Continuando con las relaciones de la E.M.R.U. frente a los otros actores, los entrevistados son claros en mencionar que siempre hay tensiones con la comunidad, entre ellas la de conocer cómo se va a desarrollar el proyecto, qué implicaciones tiene para ellos y qué condiciones de su modo de vida se van a ver afectadas. Igualmente existen tensiones con los inversionistas, pues estos se preocupan por los tiempos de realización del proyecto y todo lo que el cronograma conlleva, los marcos jurídicos que representan seguridad para la inversión, los roles y los compromisos. Mencionan que el reto más grande que la E.M.R.U. ha asumido es la construcción de confianza en lo público, en el Estado y en los procesos de la administración pública, y si no hay eso en la comunidad ni en los privados interesados en el proyecto, éste no se consolida como debe ser.

Las visiones que tienen los actores entre sí en un proceso de políticas públicas, y particularmente en este de renovación urbana, son centrales porque permiten tejer relaciones armónicas y que apunten al consenso, o por el contrario se vuelven complicadas y no facilitan la concreción del proceso, así la E.M.R.U. ve el papel de la comunidad con falta de organización para poder llegar a la gran mayoría de la población con movimientos de base y que los líderes los representen de forma ordenada, estructurada y efectiva. Dada la heterogeneidad de la población, la



E.M.R.U. ha establecido contacto con asociaciones de propietarios, de bodegueros, de comerciantes vinculados a cámara de comercio, de comerciantes del centro (GRECOCENTRO), y organizaciones de base político-administrativos (JAL, JAC). No todos los grupos tienen los mismos objetivos, a veces se suman pero los objetivos son distintos. Sin embargo, como ya se ha dicho, el actor estratégico en el proyecto de renovación urbana es La Veeduría Ciudadana Ciudad Paraíso, la cual involucra propietarios y residentes del barrio San Pascual, no se oponen al proyecto pero sí hacen una serie de exigencia, siendo muy activos en medios y en determinados momentos. Sin embargo, no hay una organización clara ni continuada para tramitar las demandas, por tanto aparecen algunos líderes voceros en algunos escenarios particulares. Comentan los entrevistados, que hubiera sido más pertinente una organización más estructurada y sin tanta injerencia política hacia la comunidad, puesto que el sindicato de trabajadores de EMCALI- SINTRAEMCALI-, el Partido Polo Democrático Alternativo y el Partido MIRA han estado dentro de algunos momentos, y los dos primeros torpedeando más que ayudando al proceso, situación diferente ha tenido el MIRA, que ha funcionado más como facilitador, consultor y ha entrado a hacer aclaraciones que sean pertinentes sobre los procesos, deberes y derechos.

En este sentido, y observando más detenidamente el contexto, actores como SINTRAEMCALI y el Polo Democrático Alternativo entran más a chocar con argumentos simples aduciendo que la E.M.R.U. se va a enriquecer con el Proyecto Ciudad Paraíso, que es un negocio de privados en la medida que se van a comprar barato los predios y se van a vender caro. Y en parte el rol ha sido activo pero no estructurado en términos de organización comunitaria.

Por otro lado, los inversionistas también son un conjunto de actores estratégicos para el proyecto, puesto que además de aportar el capital económico, tiene capital intelectual y de conocimiento de los diseños arquitectónicos y la experiencia en la elaboración de los pasos necesarios para la consolidación. La E.M.R.U. los

caracteriza como más homogéneos, con intereses más claros que tienen más claridad sobre el tipo de proyectos que se están gestionando, y la forma en que ellos pueden intervenir, tienen más organización y su objetivo es el desarrollo inmobiliario. Para la Empresa de Renovación también es clave que Ciudad Paraíso se considere más allá que un proyecto económico, por lo cual le precisa a los inversionistas mayor compromiso en acciones y funciones más amplias, exigiendo como condición la intervención en lo social y en la destinación de presupuesto a la gestión del plan social, responsabilidad que asumen los tres actores estratégicos.

Una categoría de análisis que se ha estado expuesto en el cuerpo del trabajo es la confianza. Varios autores, (ver Aguilar, Blanco, Gomá, Brugué, Subirats, Vásquez, Evans, entre otros), consideran que la confianza es esencial en los procesos de gobernanza urbana, pues posibilita la construcción de consensos y acuerdos entre los actores para lograr una meta común, defendiendo sus intereses particulares. Así, la construcción de acuerdos y la confianza del sector privado en la E.M.R.U. ha sido amplia porque se considera que Ciudad Paraíso es un proyecto sin precedentes en Colombia, pues los planes parciales y las intervenciones urbanísticas que buscan renovación siempre se habían hecho con actores individuales y no con un sector amplio del mercado inmobiliario, que para el caso de Ciudad Paraíso engloba a más de 35 empresas del sector constructor y de bienes raíces. Cuando hay grupos homogéneos como los inversionistas es más fácil construir confianza porque son pocos, o incluso, un solo canal de entendimiento. En síntesis, la confianza entre la E.M.R.U. y el sector privado es alta para la realización del proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso.

En relación a la confianza establecida entre la Empresa de Renovación Urbana y la comunidad, las consideraciones son muchos más heterogéneas, aunque desde la E.M.R.U. se afirma que con la gran mayoría de la comunidad hay un grado de confianza, visible en las promesas de compra y venta de los predios y de las negociaciones alcanzadas. Los propietarios tienen más confianza, y si no la

tendrían, el proyecto no avanzaría. No obstante, con un sector de la comunidad, representado por La Veeduría Ciudad Paraíso, hay tensiones y exigencias que dificultan la construcción de confianza. Con la comunidad hay distintos niveles de confianza por la heterogeneidad de los grupos. Confianza alta en grupos de propietarios donde se han tenido mesas permanentes de negociación. Igualmente se ve reflejada la confianza alta cuando hay disposición para dialogar y cuando hay ejercicios de escucha de parte y parte.

En sintonía con la categoría anterior, los valores y creencias son relevantes en los procesos de gobernanza urbana, pues éstos condensan y sintetizan las opiniones, pensamientos y acciones de los actores entre sí para dialogar, relacionarse y construir consensos. En tal sentido la E.M.R.U. lee la incidencia de creencias en sectores de la comunidad por parte de agentes políticos para difundir ideas sencillas pero que no revisten de una profundidad en el análisis diciendo, por ejemplo que el proceso que se está llevando a cabo es gentrificación. Por otra parte, la población más vulnerable nunca ha visto la presencia del Estado y de lo público en agentes diferentes de los encargados de la seguridad y el orden, generando que en materia social y económica el Estado sea considerado altamente deficiente, por tanto, la E.M.R.U. debe mejorar dicha representación social. El accionar de la Empresa de Renovación no debe caer, entonces, al otro lado de la balanza y ser totalmente asistencialista, aspiración de muchos sujetos de esta población, que espera que el Estado les solucione todos los problemas. El accionar de la E.M.R.U. se orienta más, desde el plan social, a realizar programas de revitalización, facilitar traslados, realiza intervención social, y propiciar la empleabilidad, y no reubicarlos completamente.

En el conjunto de creencias y valores que la E.M.R.U. considera con los cuales actúa la comunidad, están las exigencias económicas desmedidas de los propietarios por el inmueble, situándolas por encima del valor que dicta el avalúo comercial. Y esta perspectiva económica influye muchísimo sobre los procesos de negociación debido su aspiración es tener una remuneración alta producto de la

transacción por el inmueble. Hacer que la población comprenda cuál es la forma en que la valoración está establecida, quiénes la realizan, por qué el precio ofrecido, cuáles son las normas establecidas, y cuál es la forma en que se interviene desde el plan de gestión social, son las funciones en terrero que se deben realizar para explicar el precio del inmueble. Y si el valor comercial del inmueble es muy bajo, mediante la gestión social se busca mejoría.

El objetivo es mantener o mejorar las condiciones de vida de la población. Se focalizan en los propietarios que residen en sus predios. A los comerciantes se les busca reemplazar el local para que continúen generando rentabilidad. Se hace una evaluación sobre las condiciones particulares de la persona, no sobre las objetivas del inmueble, que en muchos casos no alcanzan para comprar o adquirir otro predio. Las propiedades físicas del inmueble entran en el avalúo comercial y desde ahí es que se hace la propuesta de compra. Hasta el momento se han realizado el traslado de 107 hogares y 66 negocios. Como mínimo mejoran las condiciones de habitabilidad y se han trasladado tanto a otros sectores del centro como de la ciudad.

Lo expuesto hasta el momento allana la el cuerpo del trabajo para establecer un vínculo conceptual entre la gobernanza urbana como enfoque teórico y el estudio de caso seleccionado para analizar dicha práctica de gestión pública. En este sentido, la E.M.R.U. acata y desarrolla una decisión tomada por diferentes administraciones de la ciudad para establecer una zona de renovación urbana en el centro, por tal motivo el área se vuelve de utilidad pública y la característica principal es que en ese territorio el interés colectivo prima sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, y el reparto equitativo de cargas de la propiedad.

Además de lo anterior, y de acuerdo a la normativa presentada en apartados previos, la E.M.R.U. desde los procesos de formulación y diseño empieza a consultar e informar a la comunidad qué es lo que se va a hacer, cómo se va hacer.

Luego cuando son adoptados se les comunica. No obstante, el Gerente de la Empresa de Renovación que lleva alrededor de 7 años vinculado con esta entidad considera que “de pronto faltó un poco más de consulta y participación en esas primeras etapas de formulación y diseño”.

En los primeros planes parciales de renovación que se hicieron no había antecedentes, y hay cosas que no se hicieron en la formulación que se está haciendo en la implementación. Hay proyectos que facilitan que los pobladores puedan quedarse en la zona, otros no como es el caso del plan parcial de la Fiscalía y el de la estación central del MIO. Igualmente, se hace un proceso de planificación colaborativa con los privados ya que ellos cuentan con experiencias y conocimientos técnicos de trabajos anteriores para que estos proyectos queden estructurados finalmente para que sean viables en lo técnico, en lo comercial y en lo jurídico, y exista la posibilidad que el proyecto se dé.

Otro punto a tratar antes de dar paso al siguiente actor estratégico es el de la capacidad institucional de la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali. Si bien en aparatos anteriores ya se ha mencionado esta categoría, es relevante englobarla para dar un concepto más concreto. Desde la E.M.R.U. se considera que la gestión desempeñada ha sido exitosa con la posibilidad de tener ajustes y ser mejorada, en aspectos como la negociación y la capacidad financiera, punto en común encontrado en esta investigación. Se menciona la presencia abierta y continua de más o menos 7 años de la Empresa de Renovación Urbana en la zona sin siquiera haber tenido un choque directo y violento con la comunidad. Sí ha habido protestas, cierra de vías, pero todo en el marco de la ley y de la legalidad, manifestaciones aceptables en un contexto democrático. El escenario de mayor tensión es el bloqueo de una vía, pero nunca han amenazado ni intimidado a un funcionario. Hay un escenario de respeto y diálogo. Las discusiones es como se hace el proyecto y cómo ellos están en el proyecto, mas no el de oponerse rotundamente.

Igualmente la gestión expresada por la E.M.R.U. no se remite a la forma de relacionarse con la comunidad, sino también en la consecución de sus objetivos, aunque ésta ha precisado de más tiempo del establecido en los planes y proyectos, se resumen en la realización de un trabajo serio que puede parecer lento, y comenta el Gerente de la Empresa que siempre hay voces inconformes ya que “antes era por qué no tumbaban, ahora es por qué no construyen”. Indican que el mayor éxito ha sido lograr mantener el proceso en pie y que el sector privado construya alianzas con el sector público, sobre todo cuando el primero está poniendo recursos desde el principio y es lo que permite financiar el proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso.

Se indica que para ser una empresa más potente se requiere mayor capacidad institucional centrada en la posibilidad de tener una fuente de recursos y un financiamiento mucho más claras, constantes y pertinentes. Asimismo poder tener un equipo técnico con mayores garantías contractuales y estabilidad laboral para que la entidad pueda pensarse a largo plazo y motive de alguna forma al personal. Entre las ventajas que se encuentra, lo que a la larga compone la capacidad institucional, es que ha sido una empresa que ha podido conservar una línea de trabajo a lo largo de diferentes administraciones siempre teniendo un respaldo de un equipo eminentemente técnico y con poca injerencia política dentro de su composición.

Por último la importancia del interés y la voluntad política de cada administración municipal ha desempeñado un rol clave. La alcaldía de Jorge Iván Ospina (2008-2011) dio el impulso inicial, fue la que concibió el Plan Parcial de la Fiscalía, de San Pascual, y la Estación central del MIO, ideó los 4 planes parciales de renovación urbana y los integró en el proyecto Ciudad Paraíso. Por su parte, la alcaldía de Rodrigo Guerrero (2012-2015) comprendió la importancia del proyecto y estructuró a la E.M.R.U. para que se dedicara exclusivamente a la renovación urbana de Santiago de Cali. Nombró a dos gerentes con perfiles exclusivamente técnico.

Además de eso, fue el promotor de la Alianza Para la Renovación Urbana (2014), en la cual están vinculadas la E.M.R.U., CAMACOL, la lonja de propiedad raíz y varias empresas más del sector de la construcción. Esta Alianza busca consolidar un modelo de desarrollo entre el sector privado y público en el que se procuran recursos para estructurar proyectos y definir los aportes y el tipo de vinculación. Y para finalizar está la administración de Maurice Armitage (2016-2019) que entiende la importancia de los proyectos y les garantiza la continuidad junto con el equipo de la empresa de renovación urbana para que éstos puedan seguir avanzando. A la par la alcaldía de Armitage estableció en su Plan de Desarrollo a Ciudad Paraíso como un indicador de producto por lo que confluyen varias dependencias del municipio, y el proceso del proyecto está en ejecución e implementación.

Con base en lo anterior, la E.M.R.U. considera que el proyecto Ciudad Paraíso se va a lograr en su totalidad porque se ha consolidado un proceso de interacción con la comunidad de forma permanente para construir acuerdos, y es un proceso de 6-7 años, y se puede mejorar día a día. Hay toda la disposición del gobierno municipal para concretarlos, y eso se ve reflejado en la voluntad política sostenida por varias administraciones. Está vinculado el sector privado para el desarrollo de los proyectos. Además, se han desarrollado los instrumentos de planificación necesarios para brindar garantías técnicas y jurídicas para llevar a cabo los procesos. El funcionamiento de la Empresa de Renovación Urbana se ha orientado al afianzamiento del trabajo social, técnico, jurídico, político y económico conexos con el proyecto. En síntesis, los avances van a hacer inspiradores y demostrativos, y eso es clave para que se crea y se desarrolle el Proyecto Ciudad Paraíso.

## **5.2 Promotora Paraíso Centro Comercial.**

El consorcio encargado de la ejecución del Plan Parcial El Calvario, en donde se van a desarrollar un centro comercial y la estación intermodal central del Sistema de Transporte Masivo Integrado de Occidente- M.I.O.- es un conjunto de dos

empresas: Canales Desarrolladores de Bogotá, que tiene amplia experiencia en la construcción de centros comerciales; y Concretesa, que es de Cali. Este consorcio se configuró con el nombre de Promotora Paraíso Centro Comercial en el 2011 para poder desarrollar esta iniciativa de renovación urbana, presentándose a una nueva convocatoria orientada y seleccionada por la E.M.R.U., ya que la anterior a esa había sido declarada desierta.

Por motivo de la presente investigación se entrevistó a la arquitecta del proyecto Paraíso Centro Comercial, dela Promotora. Para empezar esta firma caracterizó al Proyecto Ciudad Paraíso como importantísimo, porque *es un proyecto de ciudad, ambicioso y la primera muestra de un gran plan de renovación urbana* en Colombia. Y como se ha reiterado, es un proyecto que busca renovar, cambiar e incluir zonas deterioradas en el centro de Cali para devolverlas a la ciudad.

Entrando en la definición de lo que se tiene planeado construir, la Promotora considera la idea de un centro comercial como Chipichape o Unicentro dividido en 3 niveles, estando conformado el primero por locales pequeños y convenientes de necesidad conectados a la trama vehicular circundante aunque peatonales. El segundo nivel se conformaría por comercio de élite. El tercer nivel es el mirador que tiene plaza de comidas y cines, y la terraza que sería el último nivel tendría restaurantes y bares. De acuerdo con la Promotora hay 3 estudios de mercado en el centro de Cali y se encontró que existe una población diversa socio-económicamente hablando que transita por esa zona.

Igualmente, la representante de Promotora, menciona los largos procesos de renovación, la multiplicidad de actores y lo fundamental que ha sido hasta ahora que las administraciones municipales hayan mostrado interés y voluntad política para concretar el proyecto. Asimismo le abona a la E.M.R.U. que esté entregada, con sus limitados recursos, a sacar adelante la renovación del centro de Cali.



También se ha considerado que los resultados han sido buenos, pero demasiado lentos para las dinámicas del sector privado debido a que se ha tomado más tiempo del deseado en el otorgamiento de licencias, permisos, desembolsos y compra de predios, que se resumen en la demora de la gestión predial, acción que debe hacer la E.M.R.U. con los recursos inyectados por los privados para tal finalidad. Los intereses de los agentes privados están mediados por la rentabilidad y la ganancia que se logra si hay mayor agilidad en los trámites y en la construcción de acuerdos.

Para profundizar en las necesidades de este Plan Parcial que hace parte del Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso, se precisan alrededor de 181 predios ubicados en 6 manzanas para configurar 11.000 metros cuadrados de espacio público a dos niveles, y la construcción de la Estación central del M.I.O. y de Paraíso Centro Comercial. De esa cantidad de predios, a enero de 2017, se habían comprado 164.

De la misma manera que se indagó por la percepción de la E.M.R.U. con los otros actores, Promotora ahondó en este tema. Parte del protagonismo que la Empresa de Renovación Urbana tiene en el proceso, puesto que es el articulador tanto de los intereses de los inversionistas como de la comunidad, en ese sentido tiene convenios con METROCALI debido a la Estación Central del M.I.O. como con Promotora por el desarrollo del centro comercial. Adicionalmente, con la Secretaría de Planeación Municipal ya se había suscrito un contrato de un proyecto aprobado, que sin embargo fue modificado para que Promotora se vinculara a la iniciativa, garantizando unidad, integralidad y representación de los intereses de los inversionistas, concibiendo a la Estación del M.I.O. como un ancla dentro del centro comercial para que los usuarios entre y salgan por éste. También han estado las diferentes administraciones municipales y su oficina jurídica verificando el proceso. Por otro lado se encuentra EMCALI que tiene redes de energía y la subestación del centro de la ciudad en un predio vinculado al proyecto. Otras dependencias son las Secretarías de Bienestar social como acompañante de la implementación del plan

social del proyecto, la de vivienda, infraestructura, gestión del riesgo. El componente internacional lo aporta la firma británica de arquitectos Benoy, catalogada como una de las mejores del mundo, con amplia experiencia en arquitectura institucional, comercial y en proyectos de gran magnitud. Esta firma se contrató con unos diseños que luego fueron ligeramente modificados para contextualizar más el centro comercial con la realidad caleña.

La forma en que la Promotora opera relacionándose con la E.M.R.U. es aportando recursos para que ésta haga la gestión predial y la gestión social, que deben ir necesariamente de la mano de acuerdo a las condiciones normativas. Igualmente, la Promotora hizo la conceptualización del proyecto del centro comercial y la estación del M.I.O., la estructuración técnica y financiera, la parte comercial y gerencia del proyecto. También contrata y lidera la construcción y la entrega en alquiler o venta para dejarlo listo en operación. Pero para que la Promotora desarrolle su trabajo deben existir condiciones habilitantes, siendo éstas que la totalidad de los predios estén adquiridos y demolidos, que las normas (planes parcial) esté terminados y que el punto de equilibrio se haya conseguido. La promotora coordina los intereses de todos los privados para que inviertan en el proyecto para que tengan cierra financiero. Se está negociando con operadores internacionales para que el proyecto no se venda sino que se arriende y Promotora seguiría siendo socio del centro comercial.

En relación con actores involucrados en el desarrollo de Ciudad Paraíso, Promotora considera que *la E.M.R.U. tiene la camiseta puesta del todo, apostándole a que el proyecto sea una realidad*, sin embargo otras entidades como METROCALI no están tan comprometidas en el día a día, aunque tiene un notorio interés. La empresa encargada del transporte masivo público de la ciudad ve a la E.M.R.U. como un contratista más que es lo habitual en su funcionamiento, mas no como un socio estratégico en un proyecto de tal naturaleza. Y por otro lado, EMCALI está

acostumbrado a que el actor privado es el que aporta todos los recursos, y no a un escenario donde todos deben aportar.

Tomando en consideración que la gobernanza se ocupa de entender conceptualmente del rol principal que el Estado debe asumir para coordinar las redes, los intereses, las relaciones y los actores para alcanzar un objetivo común (Aguilar; 2010. Vásquez; 2009), los obstáculos son un elemento a consideración en la conformación y caracterización de las relaciones entre la E.M.R.U., la Promotora y la Veeduría. Dado lo anterior, los retos que se han asumido son los de las gestiones sociales y prediales donde hay suficientes aristas y actores para que el proceso sea complejo y se dificulte llegar a una negociación pronta.

Dentro de la interpretación de Promotora está la concepción que *a la gente le cuesta trabajo el cambio*, y más cuando, desde esta visión, se les presentó una oportunidad a los propietarios para vender sus predios en una de las zonas más empobrecidas del centro de Cali.

Esta percepción da pie para vincular el tema de las creencias, los valores y los principios que la Promotora interpreta de los otros actores. En principio considera que a la comunidad le da temor que se les acabe su modo de subsistir, es por eso que hay mucha resistencia al cambio y no se piensa en ciudad aun cuando hay condiciones infrahumanas. Hay oportunidades que se están presentando para mejorar las condiciones de vida y habitabilidad, y muchas personas no están dispuestas a aceptar eso. En paralelo, cuando se fueron comprando, adquiriendo y demoliendo los predios, las personas empezaron a ver que hay una realidad y eso incentivó a que los propietarios empezaran a vender porque se generó una sinergia importante.

Por otro lado, la Promotora considera que las dificultades en cuestión de itinerarios y cronogramas afecta de alguna manera la decisión de los inversionistas, sean

directos o por medio de un proveedor porque les preocupa su inversión y el tiempo en el que ésta empiece a dar resultados. Estas demoras ocasionan que los avalúos se venzan, que se modifique el plan parcial por alguna novedad, que surjan problemas con los predios por sucesión, embargo, venta parcial u otro elemento por el estilo. Ergo, los inversionistas indagan por la totalidad de los predios y de la norma para tener seguridad sobre el proyecto.

Sumado a lo anterior, es difícil, dice Promotora, convencer a los inversionistas que entren al proyecto cuando no hay normatividad, ni seguridad jurídica, ni financiera, ya que la suma de todos los actores es lo que garantiza la realización del proyecto. Esta lectura se desarrolla desde un contexto de las políticas de ajuste en el escenario urbano, la cual es trascendida por un concepto como la gobernanza, en el cual el Estado debe coordinar intereses de actores distantes y diferentes ya que sin las participaciones mancomunadas no se podría realizar un proyecto de tal alcance.

Además de las visiones de Promotora sobre la comunidad y los inversionistas, tiene en representación que *los trabajadores de la EMRU no parecen funcionarios públicos. El equipo técnico trabaja con un amor y una dedicación al proyecto que no es fácil de encontrar en los típicos funcionarios del sector público que trabajan por trabajar*. Los trabajadores son los que hacen que el proyecto siga en marcha, pues varias veces la Promotora se ha cuestionado la incorporación y permanencia en el proyecto.

En comparación con otra entidad como lo es METROCALI que ha tenido más de 4 gerencias diferentes, la E.M.R.U. ha conservado los funcionarios y sus líneas de acción más tiempo, resaltando el papel de quien ha sido Secretario General y es actual Gerente General de la Empresa de Renovación Urbana, eso le ha garantizado al proceso una continuidad plena.

Profundizando en una categoría clave para esta investigación como lo es la capacidad institucional, Promotora resalta que la débil presencia de ésta característica ha hecho que los procesos involucrados para la realización de la intervención urbanística sea más lenta y demorada de lo que se ha planteado en los cronogramas iniciales que de por sí ya están desfasados y en su conjunto todo se ha atrasado. Se indica que la firma del convenio se dio en enero de 2014, considerando que la etapa previa tomaría 3 meses, la etapa 1 se finalizaría en 8 meses con la compra de la totalidad de 3 manzanas; la etapa 2 igualmente duraría 8 meses con la compra de las otras 3 manzanas restantes, es decir que en 19 meses luego de la firma del convenio ya se tendría la totalidad de los predios adquiridos, no obstante a enero de 2017 faltaban algunos predios por compra.

Agregando, no solo la compra de los predios tomó tiempo, también el convenio que tuvieron que suscribir la E.M.R.U. y METROCALI que se demoró más de un año en firmarse. Este acuerdo era necesario para la planeación y elaboración del diseño de una parte de la Estación Central Intermodal del MIO.

Por otro lado, la caracterización del convenio entre Promotora y E.M.R.U. no es alianza público-privada, sino un modelo de gestión innovador que permite la ley 388 de 1997 en la que los privados invierten primero, siempre y cuando la normativa esté lista, para este fin son los planes parciales.

Continuando con la categoría de análisis de la capacidad institucional, Promotora está en el mismo lugar que se ha comentado hasta el momento varias veces: la E.M.R.U. no cuenta con un presupuesto robusto para gestionar los planes ni los proyectos que tiene a cargo. La pregunta que hace el actor estratégico del sector privado es: ¿cómo hace para funcionar sin presupuesto? Debe entonces conseguir recursos y ser autosuficiente haciendo proyectos de intervención urbanística en la medida que es una empresa industrial y comercial del Estado. Sin embargo es contradictorio que el municipio le delegue a la E.M.R.U. los planes que remodelaran

la cara del centro de la ciudad y no le tengan nómina ni esté en el presupuesto de la administración.

Entre los aspectos que destaca la Promotora están la cantidad y la calidad del personal que trabaja en la Empresa de Renovación Urbana. Considera que son los profesionales adecuados y suficientes para realizar las labores pertinentes. Se indica que para El Calvario hay 15 personas trabajando en el plan social, con muy pocos recursos, por ende le toca al privado financiar a la E.M.R.U. en sus labores.

Y como último punto relacionado con la Promotora Paraíso Centro Comercial está la categoría de la confianza en los actores y en el proyecto. Así se indica que sí hay una opción viable que Ciudad Paraíso se dé, sobre todo el Plan Parcial de El Calvario debido a que la gestión depende de la EMRU y los recursos económicos los disponen los privados, para este caso la Promotora con los inversionistas que ha vinculado, y se están dando todas las condiciones para que esta iniciativa se convierta en realidad. Además METROCALI también ha invertido recursos para compra de predios.

Concluye mencionado que la característica más fuerte es la ubicación, lo que lo hace exitoso es donde está posicionado en la ciudad. En oposición, lo más débil son los tiempos y lo que se encuentra en el camino para no poder concretarlo en el lapso en el que se espera.

Que sea un proyecto de ciudad que transforme el panorama de Cali al que todos los ciudadanos le apuesten. Santiago de Cali llevaba muchos años de atraso en ese aspecto y si se concreta este proyecto, se vuelve un ejemplo y un modelo a seguir en Latinoamérica.

### 5.3 Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso



**Imagen 6**

Fotografía tomada por el autor en la fachada de una casa del barrio San Pascual (2016)

La Veeduría surgió partir de una característica especial que tienen los Planes Parciales, que insta a la participación ciudadana y comunitaria, y se debe organizar para que los intereses de las poblaciones impactadas por los proyectos de intervención urbanísticas se vean representados. Ésta realiza acompañamientos e indagaciones alrededor del proceso. El empoderamiento de la comunidad inició en 2014 con una serie de derechos de petición que varios miembros de la Junta de Acción Local interpusieron para informarse sobre qué era lo que se iba a hacer, por tanto la Veeduría empezó como un proceso social por la defensa del territorio. Fue en ese proceso que los miembros de la Veeduría se dieron cuenta que el plan de la Empresa de Renovación Urbana es comprar, tumbar, desplazar y no tener en cuenta a la comunidad, desde su percepción. Igualmente critica que la E.M.R.U. ahora está haciendo actividades sociales tratando de justificar un plan social que nunca existió. Como Veeduría del proyecto, la organización debe ser el puente entre la E.M.R.U. y la comunidad, pero si se indaga sobre el proceso y la importancia de la comunidad, es un fracaso.

La Veeduría es el ente fiscalizador y observador de los procesos, mira que las cosas se estén haciendo como se debe y que se esté gastando lo debido, se hagan legalmente y que no afecte a la comunidad.

Para fines de la presente investigación, se entrevistó a miembros de la Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso. Esta organización cataloga la intervención urbanística como buena porque es algo que la ciudad está pidiendo y hay que hacerla debido a que el sector está deteriorado en un 80% tanto económica como socialmente. Considera que es un proceso que se tiene que dar, pero en los estudios que se dieron en la aprobación no se tuvo en cuenta a la comunidad, ni tampoco realizaron una consulta previa necesaria, y esa falta de socialización es con la que la Veeduría siempre se ha manifestado su inconformidad.

La E.M.R.U. cuando llegó lo hizo para sacar a la población de la zona, por tanto no se puede ver con agrado, pero tampoco es una guerra sin cuartel. Ellos tienen que demostrar que lo que están haciendo lo están haciendo bien y si no lo pueden demostrar, no pueden hacerlo. El enemigo es la gente que se deja permear, es la que vende y la que cede ante el temor y el miedo de la amenaza que los van a expropiar o a desalojar. La EMRU es uno más que quiere apropiarse de estos terrenos que para el futuro valen muchísimo. (Córdoba, Carlos. Comunicación personal. 2016)

Haciendo un recuento general del Proyecto Ciudad Paraíso, la Veeduría aduce que el Plan Parcial de la Ciudadela de la Justicia, en el cual va el Búnker de la Fiscalía General de la Nación y otros equipamientos complementarios tenía que haberse iniciado en 2012 y entregado en 2016, es decir que ya debió haberse ejecutado. Sin embargo, el Búnker de la Fiscalía está en estudio para iniciar las obras en 2020, y como se ha dicho anteriormente, este Plan Parcial se establece sobre una alianza público-privada mediante una licitación, la cual está congelada en Bogotá. La



Veeduría reclama que si se hubiera hecho una consulta previa se hubieran dado cuenta que ese proyecto no estaba listo para ejecutarse y no se hubiera tenido que haber perjudicado a 60 empresarios de la madera que estaban en esa zona. El peligro surge por el descuido del Estado, y con la consulta no se hubieran engrosado los cinturones de miseria, esa vaciamiento de predios perjudicó a mucha gente.

La Veeduría insiste en que el Proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso empezó muy mal porque todavía la E.M.R.U. no sabe lo que se va a construir en la Ciudadela de la Justicia. Desde el 2007, la empresa de renovación urbana y gestora no tiene la capacidad para decir ni decidir qué se va a hacer.

Al iniciar el proyecto de renovación urbana, dice la Veeduría, se compró, despojó y arrasó con todo lo que había en la zona. Exponen que el despojo también ha sido una práctica de la Empresa de Renovación Urbana, ignorando las necesidades y las opiniones de las comunidades que han vivido, trabajado, habitado y estado en el sector de intervención. Esta organización es consciente que hay un sector marginado, pero hay otro que ha hecho empresa, comercio y vida.



**Imagen 7**

Fotografía tomada por el autor sobre la calle 15. (2016)

La inconformidad que tiene la Veeduría con la E.M.R.U. y con el proyecto es que no se ha contado con las poblaciones de la zona, e instan a que se realice un nuevo censo y no se tome en cuenta el primer censo que se hizo, que según esta organización es *amañado, lleno de mentiras y falsedades*. Si la EMRU hubiera hecho un censo adecuado se hubiera podido haber identificado varios tipos de hogares y poblaciones, y por falta de eso quiere arrasar todo con el mismo precio. Para la Veeduría, la comunidad que representan no quieren el proyecto y se ven afectada por el mismo, y si éste no cuenta con la población existente allí no se concibe un proyecto adecuado.

Desde su accionar, la Veeduría dice que para llevar a cabo un proceso de renovación urbana se necesitan 3 ejes fundamentales: buena información, buena socialización, y buena participación.

La Veeduría está conformada por 8 propietarios-residentes de San Pascual, varios de ellos miembros de la Junta de Acción Comunal, también son conscientes de las diferencias que existen entre San Pascual y El Calvario, que a pesar de ser barrios vecinos están compuestos socio-económicamente por población diversa. El análisis que hace la Veeduría gira en torno en que la E.M.R.U. ha pasado por encima de la comunidad, y se encontró con que El Calvario estaba conformado por una población flexible, poco integrada, sin mucho arraigo a la zona, con predios que eran inquilinatos por días, lugares de venta y consumo de drogas ilícitas y focos delincuenciales. Sin embargo la población de San Pascual tiene más y mejor organización, están más unidos y dispuestos para cooperar entre sí. La Veeduría ha hecho llamados en los que se solicita que se comunique, se socialice, y que se le diga a la comunidad a qué tiene derechos y de qué forma puede participar en la intervención.

Junto con lo precedente, la Veeduría argumenta que la tipología de San Pascual es distinta a la de El Calvario, y que los sectores llamados a ser de renovación urbana

serán en donde haya desviación social, donde existen tendencias a una problemática social, como en El Calvario y no en San Pascual: que no haya respeto por el orden ni por la autoridad. ¿Por qué tiene que haber reforma urbana si no hay una marcada desviación social? La comunidad propone que se vuelva a empezar haciendo un censo que muestre realmente quién es la comunidad. La plata cuesta cuando se hacen las cosas mal. Se insta a la E.M.R.U. a que realice un censo nuevo y les diga cuántos y cómo es la comunidad, ya que la información actual que tiene no es la verdadera, siendo solo un muestreo.

La Veeduría considera que los resultados del proyecto han sido nefastos para la ciudad, diciendo que los que tienen que vender por obligación se ven abocados a eso, pero que no se van a entregar tan fácilmente. Además plantea situaciones premonitorias al manifestar que en 15 años la justicia colombiana le va a dar la razón y el Estado va a indemnizar por mucho dinero a los propietarios de los predios porque los procedimientos, los trámites y la consulta hacia la población no se hicieron en su momento ni adecuadamente. Sin embargo es consciente que la pelea con el Estado en estos momentos es ilógica y al final tendrán que vender.

Se argumenta que entre las razones de la demanda están el merecimiento a una vida digna, al derecho de la propiedad, que para el líder de la Veeduría Ciudad Paraíso es la base de la democracia. Igualmente se basan en que el Plan Parcial de San Pascual tiene proyectada la construcción de 4.500 apartamentos, que por ahora estará a cargo de 35 empresas, por ende el Estado, representado por la E.M.R.U. está gestionando una intervención urbana para beneficiar a unos privados. La Veeduría duda y cuestiona que San Pascual haya sido declarado de utilidad pública sino hay una *desviación social* tan marcada y severa como en otros sectores.

Con base en lo anterior, la Veeduría no cree que se vaya a construir Viviendas de Interés Social (V.I.S.), ni Viviendas de Interés Prioritario (V.I.P.) debido a que se van a construir torres de apartamentos de más de 12 pisos y para justificar eso el tamaño

de los apartamentos que se van a ofrecer debe ser de más de 50 metros cuadrados, sobrepasando las catalogadas como V.I.S. y V.I.P. Además edificios de esa altura necesitan de infraestructura interna relacionada con el suministro de servicios básicos y ascensores.

La Veeduría también suma otro ejemplo a su argumentación diciendo el proyecto no tiene claro qué se va a hacer con la Estación de Policía de Fray Damián, que queda en todo el centro del barrio, dice otro líder de la Veeduría que corre el rumor que entre las múltiples opciones que se barajan están la construcción de un centro para habitantes de calle, un hospital, un polideportivo o una biblioteca.

En sus argumentaciones, el líder de la Veeduría Ciudadana manifiesta que el barrio San Pascual es la zona de confort para su comunidad y se propone defenderla porque no desea que ni él ni la comunidad se desacomoden y quede mal relación a su momento actual. Define a Ciudad Paraíso como una utopía porque San Pascual no se va a entregar tan fácil y no se va a dejar expropiar por privados, esa función es exclusiva del Estado y se debe realizar por beneficios colectivos mayores.

Continuando con la línea expuesta por el presente trabajo, se indaga por la relación con los actores. Así la Veeduría desestima las inversiones y el compromiso de entidades como METROCALI, la Fiscalía General de la Nación, la Promotora Centro Comercial, y las empresas que se están empezando a vincular en el Plan Parcial San Pascual. Para profundizar en esta parte, la Veeduría ha citado, investigado y presentado derechos de petición a cada una de las empresas, siendo las más notorias CAMACOL, la Lonja de Propiedad Raíz, el Grupo Normandía, Fanalca, Gases de Occidente, Confenalco, Argos, Prefabricados IC. SF Amaya y compañía, Comfandi y el Fondo Nacional del Ahorro, este último con una inversión en préstamo de 52.000 millones de pesos. No obstante en esa investigación la Veeduría se encontró con que alrededor de la mitad de las empresas vinculadas tiene como capital 100 millones de pesos o menos, aduce, entonces, que éstas no tienen el

músculo financiero para sostener un Plan Parcial como San Pascual. El plan de acción de la Veeduría es incomodar mediante derechos de petición, reclamos y demás elementos que estén a su alcance a las empresas interesadas para que vayan perdiendo el entusiasmo y gradualmente se vayan retirando del proceso de renovación urbana.

Se ha expuesto la imagen poco favorable que la Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso tiene sobre la intervención urbanística y sobre la E.M.R.U., es por eso que suma inconvenientes al proceso considerando que Ciudad Paraíso no se puede implementar por medio de acciones *no limpias y poco santas* debido a que en los detalles de origen, diseño y forma se han vulnerado los derechos de la población de la zona. Asimismo hay una tensión en los discursos porque la Veeduría dice que nunca se ha reunido directamente con la E.M.R.U., lo que esta última desvirtúa. La organización de residentes-propietarios cuestiona que la entidad pública nunca ha tenido en cuenta el papel de quienes habitan la zona para hacer parte activa del proyecto, a lo que la E.M.R.U. plantea que sí han existido fórmulas para que quienes quieran hacer parte de la renovación lo hagan, con una figura como “el parqueo” del inmueble, por ejemplo.

Para los ojos de la veeduría este proceso tiene que incluir transformaciones sociales, y esas no se han dado. Las transformaciones sociales son cambios positivos para la sociedad, y esos empiezan con los residentes, propietarios, inquilinos y comerciantes del sector, y esos no se están dando.

Continuando con las relaciones entre los actores, la Veeduría enuncia que el sector privado no se quiere dar cuenta de lo que está pasando en la zona de renovación y que para eso tienen a la EMRU que ha hecho las funciones de escudero. Además considera que la propia Empresa de Renovación Urbana no conoce ni participa de muchas de las acciones que los privados realizan.

Continuando con el ejercicio planteado dentro del enfoque teórico de la gobernanza y del neo-institucionalismo politológico, se abordan las creencias, los valores y los principios de la Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso. El arraigo como el valor más importante se fortaleció a partir del planteamiento de la renovación. Ciudad Paraíso también creó realidades entre los diferentes actores presentes en la intervención. La Veeduría plantea que es el valor del arraigo el que le ha ayudado a la comunidad estar más unida y a considerarse como una familia. Tal es el grado de unidad que de las 16 manzanas que componen el barrio hay 9 “blindadas” en contra de la drogadicción, los inquilinatos y los delincuentes. En suma se cuentan con 435 hogares. Y plantea *que hay que erradicar los problemas y caerles a ciertas tipologías de comportamientos para mejorar la comunidad*

El arraigo como valor permite que la lucha por los derechos a una vida digna, a la propiedad privada que es la base de este proceso y el derecho a vivir mejor se consoliden dentro de la comunidad. Entre las formas de lucha que se encuentran está la acción que están tomando varios propietarios de construir más pisos en sus casas, hacer mejoras y adecuaciones en suelos, paredes, techos y obra blanca. La gente está cambiando la construcción por casas de ladrillo y cemento para que pesen más, el avalúo sea mayor y tengan un precio superior a la hora de negociar con la E.M.R.U.

Además del arraigo como valor y principio, hay actores que han colaborado con la Veeduría para ayudar a darle sentido y peso a la lucha de ésta. La Veeduría menciona que en un simposio por la defensa de la tierra, realizado hace varios años, conocieron miembros del Sindicato de Trabajadores de EMCALI –Sintraemcali- y de la Central Unitaria de Trabajadores- C.U.T., socializaron opiniones y les mostraron el proceso de Ciudad Paraíso, desde ahí empezó una sinergia entre las organizaciones ya que se consideró que se estaban violando varios derechos. Para la Veeduría los sindicatos entran a defender un proceso que viene arrasando con la comunidad, con la gente y está violando derechos.

En concordancia con lo anterior, la organización comunitaria concibe a Sintraemcali y la C.U.T. como los que enseñaron a protestar a la gente, le enseñaron a ver más allá y les mostraron que los que les estaban diciendo no era tan transparente. La Veeduría plantea que el Proyecto Ciudad Paraíso es político y como tal se va a seguir atacando, por vías legales o de hecho que estén dentro de los parámetros de la legalidad. Por lo general, en todo el mundo los procesos de gentrificación son nocivos para las comunidades residentes porque empiezan degradando, expulsando y construyendo para nuevas poblaciones que no son las originarias de la zona. A esa conclusión llegó la Veeduría con los talleres que hacían los sindicatos.

Igualmente, dos partidos políticos se han incorporado al proceso, el MIRA y el Polo Democrático Alternativo, el primero siendo más neutral mientras que el segundo apoya decididamente a la Veeduría en sus planteamientos. La aceptación de sindicatos y partidos políticos por parte de la Veeduría se debe al carácter político que esta organización le imprime al proceso y, a su vez, aduce que hay fuertes intereses político-empresariales para que Ciudad Paraíso se consolide, por tanto se debe buscar toda la colaboración posible para hacerle contrapeso a dichos intereses.

Una de críticas más férreas de la Veeduría a la E.M.R.U. radica en que ésta empezó a hacer mal el diseño, la formulación, la compra y todos los procesos particulares que necesita el proyecto para que se consolide, según la organización comunitaria por el afán de hacer todo rápido. Para Córdoba y Quintero el dinero lo hubo, el personal estaba y el Estado tenía todas las condiciones para hacer la gestión social y la gestión predial, pero el dinero no se vio.

En cuanto a transcurrir de las diversas administraciones municipales, la Veeduría dice que Ospina (2008-2011) empezó a darle paso a un proyecto que todavía no había comenzado, que nunca consideró la inclusión social y a la larga eso

desmejoró enormemente la ciudad. El siguiente alcalde, Guerrero (2012-2015), era el representante de la clase constructora y nunca recibió a la Veeduría argumentando que ésta no iba a parar la obra. Por su parte, Armitage (2016-2019) se ha reunido 4 veces con la Veeduría escuchando sus inconformidades con respecto al valor del metro cuadrado de suelo que la E.M.R.U. ofrece, que oscilaría entre 300.000 y 900.000 pesos, y esto ha hecho que la comunidad se haya unido más.

Por último, la Veeduría aceptaría vender si con el dinero de la transacción se pudiera conseguir otra casa igual, en cualquier sitio, menos a las afueras de la ciudad. Sus miembros y la comunidad están dispuestos a vender si quedan mejor de cómo están ahora. Pero para darles facilidad a la E.M.R.U. o al Proyecto Ciudad Paraíso no está dispuesto a empeorar las condiciones de vida. Los que se van a hacer millonarios son los de la EMRU, no los de la comunidad. La Veeduría considera que en San Pascual no se va a dar el proyecto porque luego se va a pelear la depreciación, siguen las indemnizaciones porque muchos propietarios llevan muchas décadas en la zona, y se va a buscar quitarle la figura de utilidad pública al barrio, entonces hay que pelear jurídicamente ya que nadie les presta ni les puede comprar a los propietarios de los predios.

Se cierra esta parte refiriéndose a lo que la Veeduría considera respecto al proyecto en general. Piensa que el centro de Cali no se va a recuperar, porque para la organización eso es vender una mentira. Hay otros lugares cercanos que son peores o se van a deteriorar por el desplazamiento de la población más vulnerable, empobrecida y en situación de calle y drogadicción. Lo que la Veeduría llama “desviación social” se va a ir cerca del centro, a San Juan Bosco, a Junín, a Guayaquil que es lo que está pasando actualmente, las “ollas” de El Calvario se está trasladando para allá. Reafirman que con su barrio, San Pascual, no pasa ni pasará eso porque los vecinos se han “blindado” y hay una estación de policía en el centro del barrio.



## **CAPÍTULO VI: ARTICULACIÓN Y VINCULACIÓN ENTRE LO TEÓRICO Y LO EMPÍRICO**

Después de haber hecho un recorrido en cuanto antecedentes y ejemplos de otros procesos de renovación urbana en América Latina, principalmente, de contextualizar a Cali y a la Empresa de Renovación Urbana Municipal de la ciudad y al Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso se hace necesario una articulación entre los referentes teóricos y conceptuales con los elementos empíricos recolectados en la investigación.

Así, se retoma de manera sintética las principales nociones acerca del neo-institucionalismo politológico, gobernanza urbana y capacidad institucional con componentes contextuales que orientan una visión teórica acerca del neo-liberalismo y los proyectos de renovación urbana.

Teniendo en cuenta lo anterior, se retoman conceptos e ideas que se consideran más importantes, y que se han expuesto en el capítulo 2, para vincularlos, describirlos y explicarlos de acuerdo a los datos recopilados pertenecientes al estudio de caso, orientándose igualmente a construir una recapitulación sobre lo expuesto en el presente trabajo de investigación.

La primera referencia conceptual que se tiene en cuenta proviene del neo-institucionalismo politológico, en la que plantean a las instituciones como son y cómo se desempeñan institucionalmente y sus objetos de estudio, se concentra en el gobierno, los agentes del Estado, los parlamentos y la burocracia entre otros. Además el enfoque Neo-institucional desde la ciencia política retoma el papel desarrollado por el Estado como principal ente productor de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. (Rivas, 2003: 43). Siguiendo esta apreciación, el presente trabajo de investigación indaga sobre las funciones y desempeños de la

E.M.R.U., es decir, ve a la institución como realmente es, desde una posición formal trascendida por la Ley 388 de 1997 como máxima orientadora y también desde sus Estatutos expuestos en las Resoluciones 01 de 2002 y 02 de 2004.

El planteamiento del Neo-institucionalismo politológico concentra su objeto de estudio en entidades estatales y gubernamentales generalmente, aquí se ha hecho un análisis sobre la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali, entidad pública catalogada como una empresa industrial y comercial del Estado, que mediante la gestión y desarrollo del Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso actúa como el principal agente de cambios sociales que pueden generar integración o desagregación y tensiones causadas por la decisión política de intervenir una zona urbana deteriorada (Rojas, 2004)

Continuando con el Neo-institucionalismo politológico se rescata una idea de Mendíaz (2004), la cual enuncia que el aparato institucional es una *arena en que los problemas se procesan y no siempre terminan convirtiéndose en simple reflejo de los intereses de la clase dominante; reviste mayor complejidad el modo en que ese aparato institucional procesa los intereses de la sociedad* (Mendíaz, 2004: 7). Esta noción sintetiza el proceso de desarrollo e implementación del Proyecto Ciudad Paraíso puesto que en el momento en que la E.M.R.U. empieza a intervenir sobre el territorio, complejo y con múltiples actores, éstos se empiezan a organizar o a cambiar de intereses y posturas. Para el caso hay dos ejemplos de cómo no siempre los problemas se procesan reflejando el interés y la pretensión de los agentes políticos; el primero fue la organización de la Veeduría Ciudad Paraíso, que si bien está en las exigencias normativas de participación ciudadana, ha sido un férreo opositor con tal de garantizar sus intereses sociales, culturales, territoriales y económicos. El segundo actor que no responde a intereses del Proyecto Ciudad Paraíso es la Fiscalía General de la Nación, entidad encargada de desarrollar la mayor parte del Plan Parcial de Ciudadela de la Justicia, y que dentro de sus planes

de inversiones en el corto plazo no está el desarrollo de la infraestructura comprometida para la intervención urbana proyectada en la ciudad.

Así, la idea de Mendíaz (2004) sobre el alcance y procesamiento de los problemas públicos no se limitan al simple interés del actor más influyente, en este caso la E.M.R.U., sino que comprenden la complejidad misma de los procesos políticos y sociales. Se ha enunciado a lo largo de este trabajo de investigación los diversos intereses y creencias sobre los que se cimientan los procesos de política pública y la tensión existente entre actores, es por tanto que desde el neo-institucionalismo politológico se hace necesario un análisis profundo para entender la forma en que la institucionalidad procura procesar y transformar las situaciones socialmente problemáticas.

Otro concepto importante que se desarrolla en la teoría neo-institucionalista se remite a lo que March y Olsen (1997) entienden por instituciones agregativas e integrativas, necesarias para consolidar la democracia. Siendo así, la primera concibe la política como conflicto de visiones donde deben existir negociaciones entre las partes para establecer la distribución de recursos o representación de intereses en la consecución de una meta, es decir, se plantea un símil con el mercado haciendo que se faciliten los intercambios y los conflictos se solucionen por regateos. Para esta noción el estudio de caso procura, tanto por norma como por exigencia de participación, que los intereses y las necesidades de los actores sean tomados en cuenta para la consolidación de Ciudad Paraíso. Como ya se ha expuesto, cada actor estratégico es clave para el proyecto de renovación: la Empresa de Renovación Urbana es la entidad pública que coordina y dirige los intereses de los otros actores y, en el marco de la legalidad y democracia, debe buscar el desarrollo de la renovación de esta área urbana. Por otro lado, está la Veeduría, en representación de la población, que tiene como principal objetivo el cumplimiento de sus derechos haciéndoselos respetar y garantizar, igualmente es la propietaria de la tierra y sus intereses se centran en que sus condiciones de vida,

desde lo económico y cultural, no se vean deterioradas. Y en otra posición está la Promotora del Centro Comercial cuyo principal interés es desarrollar el área necesaria para configurar una zona comercial única y diferente en el centro de la ciudad, procurando una inversión económica que garantice su retribución misma.

Por tanto la caracterización de los acuerdos y la consolidación del proyecto se centran en lo que se ha llamado instituciones agregativas, ya que cada actor tiene un recurso principal en su poder y deberá construir soluciones, a partir de negociaciones y regateos, para que el proyecto se consolide. Eso no deja de lado la influencia, casi impositiva, que el Estado y la E.M.R.U. particularmente, tiene sobre la ejecución del proyecto de renovación urbana.

Además, la teoría Neo-institucionalista concibe las instituciones desde una perspectiva integrativa en la cual la política es el medio para la creación de valores y aspiraciones colectivas que permite la cohesión de la sociedad. Se toma como ejemplo el caso de la Veeduría del Proyecto Ciudad Paraíso, ya que se empezaron a construir nuevas aspiraciones territoriales, como la idea del arraigo y de la defensa del patrimonio colectivo. El sentido de las instituciones integrativas es entender los conflictos políticos como una opción para crear metas conjuntas, punto en común que se encuentra también en la gobernanza, en la que los actores deberán negociar y transar recursos e intereses para el logro de un objetivo, que para este estudio de caso es la implementación de Ciudad Paraíso. La Veeduría considera que la consolidación del Proyecto Ciudad Paraíso es necesaria para la ciudad, sin embargo no está de acuerdo con los primeros procesos de censo y de socialización que llevó a cabo la E.M.R.U. Incluso la misma entidad pública acepta que los procesos primigenios de diseño y socialización del proyecto pudieron haber sido más profundo, sin embargo explica que dada la pionera intención de este tipo de renovaciones urbanas esos obstáculos son justificables.

Continuando con lo anterior, March y Olsen (1997) plantean que la democracia precisa de los dos tipos de procesos institucionales. Las instituciones agregativas buscan acuerdos entre diferentes actores con distintos intereses procurando partes en la distribución de los beneficios de las políticas públicas, el proceso para consolidar esto es mediante la racionalidad, de esta manera la E.M.R.U. cumplirá con su objetivo de redesarrollar un área urbana central de Cali, Promotora Centro Comercial llegará a generar ganancias económicas para sus inversionistas, y la Veeduría garantizará, con su posición, el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del sector en otros espacios, cercanos o lejanos del proyecto, de la ciudad. Por su parte, las instituciones integrativas se necesitan para *crear sentimientos de unidad social y confianza en el sistema político*, y se argumentan en la medida que consolidan comunidad. El diálogo razonado entre los actores sociales involucrados en los procesos de políticas públicas contribuye a la estructuración de las responsabilidades de cada uno para la consecución de una meta colectiva, que para este caso es la realización del Proyecto Ciudad Paraíso. Es la confianza, categoría analítica expuesta en este trabajo, una de las dificultades más constantes del proceso del Proyecto, puesto que el sentimiento de unidad social planteado por March y Olsen (1997) y la garantía del sistema político no son muy sólidos.

Habiendo abordado las nociones bases del Neo-institucionalismo politológico como teoría macro para analizar la investigación, se da paso a el enfoque de la gobernanza caracterizado por la presencia de alta complejidad en la formulación de problemas y soluciones sociales y colectivas que precisan de la participación, formal y real, de diversos actores. Como ya se ha comentado, los actores estratégicos del proyecto son 3, sin decir que no existan otros, pero su influencia y presencia es marginal. De este modo la E.M.R.U. representa al sector público, la Veeduría a la población civil habitante de la zona, y la Promotora al sector privado, empresarial e inversionista. De acuerdo a lo anterior, la Empresa de Renovación Urbana, encargada de coordinar el proyecto, se ha propuesto desarrollar nuevas

capacidades para garantizar el cumplimiento de las normas y la consecución de Ciudad Paraíso.

Teniendo en cuenta lo anterior, las capacidades han sido abordadas con suficiencia por este trabajo, puesto que por una parte se enfoca en los marcos jurídicos que dan sustento a la acción legal y al margen de maniobra tanto de la entidad pública como de los planes que de ésta dependen. Por otro lado se centra en las capacidades del factor humano como la preparación académica, la satisfacción, el tipo de contrato, la confianza y demás. Se sintetiza que, dado el complejo panorama de la ejecución de un proyecto de renovación urbana, el sector público debe desarrollar nuevas capacidades de orden institucional como la preparación de sus funcionarios, la negociación con diversos actores, la efectividad en la consecución de las metas propuestas, la eficacia en el manejo de los recursos y la decidida voluntad política.

Así mismo, es necesario tener en cuenta que las políticas, planes o proyectos de recuperación, regeneración, rehabilitación o renovación urbana deben contar con estrategias y apuestas integrales que involucren lo social, cultural, económico y ambiental. Por lo tanto, para la gobernanza en escenarios urbanos es fundamental tener en cuenta la complejidad misma de las relaciones sociales en las que se enquistan poderes, preferencias, intereses, y diferentes campos de la vida humana y del desarrollo urbano. Para este punto se han abordado la Política Urbana Nacional de 1995, Ley 388 de 1997, los Planes de Desarrollo municipal, los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Parciales, dejando ver el nivel de influencia, importancia y preocupación en lo social, ambiental, cultural y económico.

La gobernanza tiene tres elementos intrínsecos que Rhodes (2007), Evans (2007), Aguilar (2010) y Velásquez (2014) mencionan: 1. la complejidad como elemento intrínseco al proceso de formulación de políticas públicas, 2. participación de actores diversos en el marco de redes plurales, y 3. nueva posición de los poderes públicos

en los procesos de gobierno, adopción de nuevos roles y desarrollo de nuevos instrumentos orientados a la gestión de redes. Sobre estos elementos intrínsecos se han planteado las principales nociones de este trabajo de investigación. El primer elemento, referente a la complejidad, se ha abordado desde tres estrategias de recolección de información que permitan la triangulación que se ha desarrollado y ha permitido un análisis más amplio del proceso de política pública y particularmente del proyecto de renovación urbana. Esta complejidad se aborda desde lo normativo referente en el capítulo 3 y parte del 4, desde lo humano e interno de la entidad presentándose en el capítulo 4, y desde lo relacional entre actores estratégicos presente en el capítulo 5. El segundo elemento centrado en la participación y relación de actores, se consolida en acercarse a las diferentes visiones, posturas, creencias y valores que tienen los 3 actores estratégicos que se han presentado a lo largo de este trabajo, teniendo su mayor énfasis en el capítulo anterior. Y el tercer elemento que se ha considerado es la posición novedosa e innovadora que se ha configurado en los poderes del Estado orientada a coordinar los intereses diversos de los actores, un ejemplo de ello es la capacitación profesional y académica de dos terceras partes de la planta encuestada.

En complemento, la gobernanza como concepto teórico que brinda elementos importantes para entender y analizar las nuevas dinámicas, capacidades y redes que se configuran en las políticas públicas, en los planes, en los programas y en los proyectos. Pero centrándose en las redes de políticas públicas, Rhodes (2007) dice que éstas son

El conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en la hechura de políticas públicas y en la implementación de las mismas. Dichas instituciones son interdependientes. Las políticas públicas son así el resultado de la

negociación entre los miembros de las redes (Rhodes, 2006; Rhodes, 2007 en Vásquez, 2014: 40).

Con base en lo anterior se concibe la coordinación que ha desarrollado la E.M.R.U. para que de manera legal y real, se intenten cumplir los acuerdos con el sector privado y la población, estrategia que a ratos se ve obstaculizada por las complejidades mismas del proceso, por la puesta en marcha de las dimensiones legales, económicas y sociales. En resumen, la culminación exitosa del Proyecto Ciudad Paraíso depende del resultado de la negociación entre la E.M.R.U. y la Promotora, donde hay más confianza e interés en el Proyecto; y la E.M.R.U. y la Veeduría, donde hay muy poca confianza y el interés de la segunda está orientado en garantizar sus derechos.

Como recientemente se ha expresado, la capacidad institucional es elemental en un enfoque de gobernanza orientado en una teoría macro como el Neo-institucionalismo politológico, de esta manera, retomando lo presentado en el capítulo 2, se concibe esta noción como la

(...) habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998). En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las ONG's (Savitch, 1998; Hall, 2002) (Ospina; 2002: 4)

Orientado a la visión de Ospina (2002) la construcción de la capacidad institucional, en este caso de la Empresa Municipal de Renovación Urbana se construye a partir de la creación de vínculos y de la articulación de sus procesos con otras



organizaciones, tanto del sector público como del privado y social. Es clave, por ejemplo, que tanto la E.M.R.U. como la Promotora han trabajado mancomunadamente y este logro ha servido para organizar propuestas de diseño y planeación con miras al proyecto de Ciudad Paraíso. En contraste con la Veeduría no ha habido tanto desarrollo en esa articulación, sin embargo, la E.M.R.U. ha generado acuerdos con otros sectores de la población que han negociado y vendido sus propiedades para dar paso a la construcción de la intervención urbana.

La capacidad institucional de una organización está compuesta por varios niveles de análisis, estando clasificados desde el nivel más micro hasta el más macro así: a) los recursos humanos dentro de cada organización; b) la organización misma; c) el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente. En consonancia, el análisis realizado a la E.M.R.U. como unidad de análisis se ha basado en estos tres niveles, en escala micro y meso, dejando atrás las macro (planteadas en el capítulo 2). De acuerdo a lo planeado por esta noción y tomándola como referencia metodológica para desarrollar la investigación, se complementa, apalanca y potencializa estos niveles de análisis con los expuestos por la gobernanza y se ha abordado en el documento. Se indagó desde una perspectiva cuantitativa, sobre todo, los recursos humanos de la entidad, asimismo la organización que es la E.M.R.U. se estudió desde sus estatutos y funciones formales, e igualmente se explicaron las relaciones entre la Empresa de Renovación Urbana y los demás actores que son precisos para la concreción de la meta final.

Como complemento se encuentra que Nelissen (2002) entiende como capacidad institucional el grado en que las nuevas formas de gobernanza son exitosas para resolver los problemas colectivos. Como parte de esta noción de capacidad institucional Nelissen (2002) menciona existen varios tipos de aproximaciones que el sector público debe hacer al problema: La primera es la jurídica que corresponde a todo el aparato normativo y legal del Estado. La segunda es económica la cual responde a la percepción que puede incubar el gobierno de manejar al Estado como

una corporación o una empresa y sus acciones se centran en la productividad, en este punto las evaluaciones por desempeño y la visión de la nueva gerencia pública entran a jugar un rol muy importante. Y la tercera se remite a la aproximación político-social que se guía por valores democráticos como la participación política y ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la legitimidad social, entre otros.

A modo de cierre de este capítulo se la necesidad de tomar la teoría y los conceptos, no solo para darle peso referencial a la investigación, sino también para plantear metodológicamente la ruta que debe seguir una investigación. Las categorías de análisis expuestas al inicio del presente documento se fueron exponiendo y trabajando a lo largo del mismo, generando que todo gire sobre elementos como la coordinación, la capacidad institucional y los intereses de los actores en juego. La coordinación es necesaria para que se consolide el Proyecto de renovación urbana, la capacidad institucional de la E.M.R.U. es el puente que se necesita para coordinar las acciones y los intereses de los actores que están en juego, por su parte estos intereses son los motores que permiten la existencia de tensiones y conflictos políticos en la arena política y se negociaría sobre éstos para poder consolidar Ciudad Paraíso.

## **CONCLUSIONES Y POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN**

Como cierre de este trabajo de investigación se concluye que tanto el objetivo general como los objetivos específicos como específicos, han sido abordados de forma consistente a lo largo del documento. Se alcanzó a analizar el desempeño de la Empresa Municipal de Renovación Urbana en la coordinación de los intereses de los diferentes actores involucrados en el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso, todo ello sostenido desde el enfoque teórico de la Gobernanza y más exactamente del escenario urbano. Como ya se ha anotado a lo largo del trabajo la gobernanza se cimienta en conceptos como la capacidad institucional, la confianza, la gestión, los valores, las normas y los intereses de los actores, aspectos todos abordados de alguna manera. Se aprecia, igualmente, que la E.M.R.U. ha procurado coordinar los diversos intereses de los actores representantes del mercado y de la sociedad civil, generando que en ocasiones haya conflictos con unos u otros.

En cuanto a los objetivos específicos, se logró dar cuenta del primer objetivo específico en cuanto al abordaje del marco normativo, tan necesario para la gestión pública y las políticas públicas. Éste se orientó a exponer las políticas, leyes y planes en distintos niveles necesarios para armar un marco jurídico y legal desde donde se puedan realizar estos procesos de renovación urbana. Es fundamental tener presente esto ya que representa la habilidad legal que puede tener una entidad para desarrollar sus funciones y cumplir sus objetivos.

El segundo objetivo específico buscaba analizar la capacidad institucional desde factor humano, en donde se indagó por la preparación académica, la motivación, la confianza, la satisfacción, entre otros aspectos que clarificaron el panorama de los trabajadores de esta empresa pública. Igualmente se rescató el papel y las funciones que desempeñan la E.M.R.U. frente a la gestión de los intereses de los actores involucrados. Dicha meta ha sido alcanzada puesto que se describieron y analizaron, tanto con la información recopilada como con los conceptos teóricos, las

acciones que la Empresa de Renovación Urbana realiza para lograr un acuerdo con las dos partes más estratégicas del Proyecto en su fase actual, es decir, con la Promotora para seguir vinculando inversionistas, y con la Veeduría para destrabar ciertas posiciones en las que alguna parte de la comunidad se han atrincherado.

Y el tercer objetivo planteaba la caracterización de los principales actores involucrados en el desarrollo de Ciudad Paraíso, sus intereses y relaciones. Este punto fue abordado más profundamente en el capítulo 5 del trabajo donde se enuncia la versión, postura y fundamentos de cada uno de los tres actores más relevantes y que representan al Estado, al mercado y a la sociedad civil. Es por tanto que los actores expuestos se convierten en los estratégicos en el proceso actual del desarrollo y ejecución del Proyecto Ciudad Paraíso.

El desarrollo de este trabajo de investigación aportó elementos para la comprensión de problemas complejos como la realización de proyectos de renovación urbana en contextos de débil capacidad institucional y bajo condiciones económicas limitadas para poner en marcha estas iniciativas. Se tuvo presente la intervención de varios actores estratégicos como la E.M.R.U., Promotora Centro Comercial Paraíso y la Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso, que precisaron, mediante elementos conceptuales del enfoque teórico de la Gobernanza, su rol en el desarrollo del proyecto y su relación con otros actores.

Por medio de distintos instrumentos metodológicos se logró recuperar, procesar, sistematizar y analizar información suficiente para dar cuenta de la complejidad de los procesos de recuperación urbana. La generación de confianza entre actores; los valores, algunos de carácter cultural, otros más económicos que ponen en juego éstos; los intereses centrados, mayormente, en el componente monetario en los tres actores estratégicos tomados para este estudio de caso permitió considerar la multiplicidad de instrumentos para construir un análisis completo mediante la triangulación de información.

Una consideración apropiada sobre este trabajo radica en la importancia de establecer reglas de juego, es decir, institucionalizar la participación, desde el principio de la intervención. Tanto la Empresa de Renovación Urbana, como la Veeduría concuerdan en que la socialización y los canales de participación no estuvieron presentes desde el primer momento y eso dificultó, en el largo plazo, las estrategias como los planes de traslado y el componente social no tuvieron el alcance ni la credibilidad deseados. Algunos autores se preocupan por establecer un esquema claro en que los actores puedan entrar a jugar, en el cual se valore sus creencias, sus intereses y su rol en la distribución de poder, que para este estudio de caso es muy parejo debido a que ningún actor solo puede llevar a cabo un proyecto de tal envergadura como Ciudad Paraíso. Es justo en este momento en que la Gobernanza Urbana se configura como el enfoque teórico por excelencia para analizar y dar cuenta de esa realidad que involucra a actores tanto del Estado como del mercado y la sociedad.

Otra consideración se extiende al vínculo entre la globalización y proyectos de renovación urbana. Con casos como Puerto Madero en Buenos Aires, la Renovación del Centro Histórico de Quito y el Malecón de Guayaquil (Rojas, 2004) se sustenta el argumento que una característica común es la creación de una empresa pública que desempeña funciones como si fuera una empresa privada. La globalización (Sassen, 1991) imprime en los territorios, localidades y ciudades su sello distintivo, en estos casos en la fusión de lo público con lo privado para transformar áreas deterioradas de las ciudades y recuperarlas (Rojas, 2004. Arízaga, 2003). Igualmente el Estado debe asumir formas para gestionar estos procesos de largo aliento, profundizar sobre la capacidad institucional en las municipalidades de América Latina y en las adaptaciones que el Estado realiza.

Sumado a lo anterior, también las políticas de ajuste estructural que expone Diniz (2009) han hecho que el Estado asuma nuevas formas que por lo general precisan de menos recursos personales, económicos y administrativos. Esta doctrina

neoliberal es la base contextual tanto en lo normativo como en lo conceptual sobre la cual se ha cimentado esta investigación. La Ley 388 de 1997 principalmente y el primer intento del Estado, bajo este paradigma político-económico, como la Política Urbana Nacional de 1995 han intentado traducir el consenso de Washington y las dinámicas neo-liberales al plano nacional y territorial. Esta normatividad junto con un proceso internacional de democratización priorizaron la inversión privada y sus alianzas y asociaciones con el sector público, y la participación de cada vez más ciudadanos interesados en los procesos sociales, ambientales, económicos, políticos, culturales y, para este caso, territoriales.

Esta investigación planteó el vínculo existente entre las dinámicas internacionales y las normativas nacionales y locales. Entender el sentido propio de las leyes, decretos y políticas, y las bases, ideas, creencias, valores y supuestos sobre las que están hechas, otorga mayor complejidad y aportan cimientos para completar análisis sobre las políticas públicas. Los espacios dedicados en este trabajo a la definición conceptual del neo-liberalismo y a la deconstrucción de los documentos normativos y jurídicos concretan y exponen la lógica sobre la cual la realidad territorial y urbana se ha asentado los últimos 20 años. Igualmente dicho trabajo aporta al debate de entender y analizar las políticas públicas sobre paradigmas y formas de proceder concretos, puesto que no están hechas en el aire y sin ninguna influencia. Bien se ha expuesto al enunciar que existen en las formas en que el Estado asume una influencia del poder que se ejerce sobre lo ideológico y lo económico.

Por otro lado, el neo-institucionalismo politológico brinda nociones relevantes para el sustrato de esta investigación, siendo la construcción de consensos-acuerdos sobre creencias valores y normas entre actores el principal enlace con la gobernanza como enfoque teórico para analizar el presente estudio de caso. Dado esto, las ideas que brindaron los autores Neo-institucionalistas tejen de manera conceptual los postulados de la presente investigación.

Asimismo la preocupación por la capacidad institucional en contextos como el Latinoamericano, en general, o el colombiano, en particular, hace que buena parte de la presente investigación haya indagado sobre este aspecto. La consideración más relevante en este punto se centra en la carga de recursos económicos que puede tener el sector público, en cualquiera de sus manifestaciones, sobre proyectos de inversión, intervención y desarrollo de “macro-proyectos”.

En Ospina (2002) hay varios componentes de la capacidad institucional, sin embargo esta investigación se ha centrado en el factor humano. La información recopilada por los diferentes instrumentos puestos en marcha concluye que el personal está bien preparado académicamente, incluso el 66% de los encuestados ha estado desarrollando estudios de postgrados. Igualmente el personal está motivado en la E.M.R.U. y conforme con sus funciones, y las normas que han sido establecidas para llevar a cabo el Proyecto Ciudad Paraíso, hasta los dos últimos planes parciales que faltan por concretarse técnica y financieramente, son lo suficientemente sólidas en compromisos, responsabilidades, funciones y cargos para consolidar, desde lo formal, la intervención urbana. Así, la capacidad institucional precisa de recursos económicos para garantizar la oportuna transacción de los predios, en la contratación de personal y en el desarrollo de actividades.

La tercera consideración particular que puede brindar esta investigación se centra en la interacción constante a través del tiempo y las circunstancias de diferentes actores, y se hace una escisión, conceptual y metodológica, sobre los actores estratégicos que participan en el desarrollo de la implementación de las políticas públicas para estructurar el estudio de caso y dar cuenta de las características más relevantes del proceso de intervención urbana. En este caso, como ya se ha denotado, se toman como referencia a la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Santiago de Cali, la Promotora Centro Comercial Paraíso y la Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso, cada uno representante del Estado, el mercado y la sociedad civil,

respectivamente. Este triángulo conforma la Gobernanza en su acepción más general, y se sitúan en un campo delimitado como el de los asuntos urbanos.

En este proceso han surgido posiciones y propuestas que son difíciles de conciliar, por ende se ahondó en la visión y las creencias de cada uno de los actores, luego de hacer un recorrido por el esquema normativo y por el análisis de las capacidades institucionales desde el personal de la E.M.R.U. para ampliar la información acerca del rumbo que podría seguir tomando la realización del Proyecto Ciudad Paraíso.

Igualmente, se concibe que en la gestión de la E.M.R.U. de los intereses de los diferentes actores para concretar Ciudad Paraíso, se hace indispensable tener presente marcos institucionales y normativos que orienten la acción de éstos, pero con especial énfasis de la Empresa de Renovación. Estos marcos brindan un margen de operación en el que se deben buscar soluciones, puesto que la meta a alcanzar, de una u otra manera, ya está trazada en los planes parciales y en el proyecto general de Ciudad Paraíso. Es claro que los marcos normativos brindan ciertas garantías a la Empresa Pública para que pueda desempeñar sus funciones, yendo, en ocasiones, en contra del interés del sector privado en cuanto tiempos de ejecución del proyecto se refiere, y de las poblaciones asentadas en el área de la intervención debido a su inminente traslado, tanto de sus funciones residenciales como comerciales.

Y la última consideración clave que otorga este trabajo gira en torno a la característica que más llamó la atención respecto a la consolidación de comunidad en las poblaciones implicadas en las zonas de recuperación urbana. Indica que si hay construida comunidad con intereses y valores colectivos, las demandas y los intereses de la misma se fortalecen, es decir, los lazos sociales entre los habitantes se hacen más fuertes en la medida que se identifican desde la lucha o defensa de su espacio frente a la acción del Estado, y valores como el arraigo, que antes no era considerado importante, se torna relevante.



Además, la comunidad, representada en la Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso, opera en función de las ganancias futuras, sin embargo el Estado no puede negociar sobre el futuro, sino sobre valor presente, en caso contrario podría incurrir en detrimento patrimonial. Es decir, hay expectativas, posibilidades y reglas diferentes frente al escenario común que plantea Ciudad Paraíso. Por parte de la Promotora Centro Comercial Paraíso también se establecen otras reglas que giran alrededor de la ganancia y producción del capital.

Para finalizar, las líneas de investigación futuras que plantea este trabajo, que por demás no aborda la totalidad de las aristas que se pueden descubrir en un proyecto de renovación y recuperación de un área central urbana, son varias. Se exponen, por ejemplo, que otro enfoque conceptual decantado de disciplinas diferentes a la Sociología y a la Ciencia Política pueden dar un tipo distinto de resultados y conclusiones. La economía o la arquitectura pueden brindar baterías teóricas, métodos de aproximación y dinámicas de construcción de conocimiento incluso más enriquecedoras que las expuestas en el presente trabajo.

Asimismo es deseable que se profundicen sobre las capacidades institucionales del sector público para desarrollar proyectos de intervención, no solo en el escenario urbano sino en diferentes campos en los que se involucre la acción del Estado para procurar mejoras en las condiciones de vida de los ciudadanos. El presente trabajo, que se centró en el factor humano, solo indicó dos aspectos que podrían ser esenciales para futuras investigaciones: la solidez institucional desde lo normativo, y la fortaleza presupuestaria frente a programas inversión.

Y por último, se insta a establecer nuevas investigaciones que se apropien de la Gobernanza como enfoque teórico, puesto es una perspectiva que se está abriendo campo en áreas como las políticas públicas y está siendo útil para entender, en buena parte, la realidad de América Latina que ha girado, desde las aperturas económicas y los procesos democratizadores, a un ajuste estructural de las políticas

y del Estado mismo que lo guía a establecer vínculos, para bien o para mal, con el mercado representado en las empresas privadas y en el flujo de capital.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Ed: Fundación para la Libertad. México. (2010)
  
- ----- . Capítulo 1: Las Políticas Públicas y la Transversalidad. En Ramos, José María. Sosa, José. Acosta. Félix (Coords.), La Evaluación de las Políticas Públicas en México. (23-42) México: Instituto Nacional de Administración Pública. (2011)
  
- ARÍZAGA, Dora. Capítulo 5: Rehabilitación de áreas centrales urbanas, en Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina. Comp. Ricardo Jordán, Daniela Simioni. Cepal. (2003)
  
- BLANCO, Ismael. Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. En Revista Española de Ciencia Política. Núm. 20. pp. 125-146 (2009)
- ----- Políticas de Regeneración Urbana en Barcelona. Los casos del Raval y de la Trinidad Nueva. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. (2004)
  
- BLANCO, Ismael. GOMÁ R. Gobiernos locales y redes participativas. Barcelona Ariel. (2002)
  
- BLANCO, Ismael. GOMÁ R. Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. Politika: Revista de Ciencias Sociales. Núm: 2. Pp. 11-27 (2006)
  
- BORJA, Sebastián. Luces y sombras del Urbanismo en Barcelona. Ed: UOC. (2009)
  
- BORJA, Sebastián, CASTELLS, Manuel. Local y Global. La gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Ed: Santillana. Madrid. (2004)

- CARRIÓN, Fernando; HANLEY, Lisa. (Ed) Regeneración y Revitalización Urbana en las Américas: Hacia un Estado Estable. FLACSO-Ecuador. (2005)
- CUENYA, Beatriz; CORRAL, Manuela. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. En EURE. Vol. 37 Núm. 111. Pp. 25-45. (2011)
- DE MATTOS, Carlos De La Planificación A La Governance: Implicancias para la gestión territorial y urbana Revista Paranaense De Desenvolvimento, Curitiba, n.107, pp.9-23, (2004)
- DÍAZ, Avelino. Transformación Social del Hábitat Renovación Urbana: El Barrio entre la Acción Social y la Acción de Gobierno. El Caso del Plan Parcial de San Lorenzo, en Medellín. Universidad Nacional de Colombia. Colombia (2011)
- DINIZ, Eli. El post-Consenso de Washington: Globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados. En: Documentos de Trabajo IELAT 04. (2009)
- EVANS, Peter. El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. En: Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Capítulo 3, pp. 97 – 129. Bogotá: ILSA. (2007)
- GARCÉS, Chris. “Exclusión constitutiva: las organizaciones pantalla y lo anti-social en la renovación urbana de Guayaquil”, en ICONOS No. 20, Flacso-Ecuador, Quito, pp.53-63. (2004)
- HARVEY, David. Espacios del Capital: Hacia una geografía crítica. Ed: Akal, S.A. España (2007)
- -----, Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Ed. Akal, S.A. España (2013)
- HERCE, Manuel. El negocio del territorio. Ed: Alianza Editorial. España. (2013)

- HUFTY, Marc. Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. En Revista de Salud pública. 12 sup. (1) 39-61, (2010)
- HUFTY, Marc; BÁSCOLO, Ernesto; BAZZANI, Roberto. Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22 Sup:35-45, (2006)
- NELISSEN, Nico "The Administrative Capacity of New Types of Governance" en Public Organization Review: A Global Journal. Kluwer Academic Publishers. pp. 5-22. (2002)
- NORTH, Douglas. Institutions, Institutional Change and Economic Performance Cambridge University Press (1990)
- MARCH, James & OLSEN, Johan. El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. En Gestión y políticas públicas. Vol. 6, Número 1.Pp. 41-73 (1997)
- MAYORGA, Jennifer Limitaciones en la Gestión de Planes Parciales en Áreas de Renovación Urbana en la Ciudad de Bogotá, D.C. Tesis de grado para la Maestría en Planeación Urbana y Regional. Pontificia Universidad Javeriana. (2012)
- MENDÍAZ, María Graciela. El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el Neo-institucionalismo. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Rosario. Argentina. (2004)
- OSPINA, Sonia. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. En VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración pública. Portugal. (2002)
- ONU HABITAT. Por ciudades más seguras. 1996-2007. UN-HABITAT. (2007)

- PÉREZ PÉREZ, Gabriel & VALENCIA E. Laura. El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. Actualidad Contable FACES Año 7 N° 8, Enero-Junio 2004. Mérida. Venezuela. (85-95)
  
- PRATS, Joan. Administración pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque Neo-Institucionalista, En Lectura sobre el Estado y las Políticas Públicas, Revista CLAD, Reforma y Democracia. Número 11. Pp. 585-612 (1998)
  
- RIVAS, José Antonio. El Neo-institucionalismo y la revalorización de las instituciones. En Reflexión política. Número 9. Pp. 37-46. (2003)
  
- RHODES, R.A.W. Entendiendo la Gobernanza. En Estudios de la Organización Número 8. Pp. 1243-1264 (2007)
  
- RODRÍGUEZ, Óscar. La triangulación como estrategia de investigación en Ciencias Sociales. Revista Madrid. Número 31. (2005)
  
- ROJAS, Eduardo. La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos (1998)
  
- -----. Volver al centro: La recuperación de áreas urbanas centrales. Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos (2004)
  
- ROTH, André. El análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. En Universidad Nacional. (2016)
  
- SUÁREZ, Carlos José. Renovación urbana. ¿Una respuesta al pánico moral? Territorios, 22, Pp. 111-124. (2010)
  
- SASSEN, Saskia. The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton University press. (1991)

- VÁSQUEZ, Ana Victoria. Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía Una aproximación a América Latina. Ponencia presentada al IX Congreso de Ciencia Política AECPA. España (2009)
- -----. Gobernanza y metagobernanza en las políticas públicas de regeneración urbana: El caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011. Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona. (2014)
- -----. Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. Estudios Políticos, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241. Colombia (2013)
- VERGARA, Rodolfo. El redescubrimiento de las Instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. (Estudio Introductorio) en El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 9-40 (1997)
- YIN, Robert K. Case study research: design and methods, applied social research methods series, Newbury Park, C.A. Sage. (1984).

#### **SITIOS WEB CONSULTADOS.**

- Página oficial de la Empresa de Renovación Urbana de Cali. Consultada el 20 de mayo de 2016. <http://www.emru.gov.co/contenido/paraiso.html>
- El Tiempo. "Cali reduce homicidios, pero su tasa sigue alta". Consultada el 4 de mayo de 2016. <http://www.eltiempo.com/colombia/cali/indice-de-homicidios-en-cali-sigue-siendo-alta/16472175>

- Página oficial de la Empresa de Desarrollo Urbano. Medellín. Consultada el 9 de marzo de 2017 <http://www.edu.gov.co/>

### **DOCUMENTOS OFICIALES.**

- ACUERDO 069 de 2000, "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali". Concejo municipal de Santiago de Cali (2000)
- ACUERDO 0373 de 2014 "Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Santiago de Cali". Concejo municipal de Santiago de Cali (2014)
- ACUERDO 0237 de 2008 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011: Para vivir la vida dignamente". Alcaldía municipal de Santiago de Cali (2008)
- ACUERDO 0326 de 2012 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015: CaliDa, una ciudad para todos". Alcaldía municipal de Santiago de Cali (2012)
- ACUERDO 396 de 2016 "Por el cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2016 – 2019: Cali progresa contigo" Alcaldía municipal de Santiago de Cali (2016)
- ACUERDO 643 DE 2016 "Por el cual se fusiona Metrovivienda en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C. - ERU, y se dictan otras disposiciones"
- Estatutos de la Empresa Municipal de Renovación Urbana E.I.C.
- LEY 388 de 1997 "Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley



por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental” Senado de la República de Colombia (1997)

- POLÍTICA URBANA NACIONAL. “Ciudades y Ciudadanía” Presidencia de la República de Colombia (1995)
- Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso.

## ANEXOS

### Anexo 1.A

#### *Instrumentos Metodológicos*

#### **Encuestas a funcionarios de la E.M.R.U.:**

Objetivo: Analizar la capacidad institucional de la EMRU frente a la gestión del Proyecto Ciudad Paraíso.

#### **Caracterización del personal de la Empresa Municipal de Renovación Urbana.**

Sexo: Mujer \_\_\_ Hombre \_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_

1) Marque el último grado de formación académica alcanzado.

Bachillerato \_\_\_ Técnico-Tecnólogo\_\_\_ Profesional\_\_\_ Especialización\_\_\_  
Maestría\_\_\_ Doctorado \_\_\_ Otro\_\_\_ ¿Cuál?\_\_\_\_\_ No sabe/No responde  
\_\_\_\_\_

2) Si actualmente está cursando algún programa académico indique cuál.

Bachillerato \_\_\_ Técnico-Tecnólogo\_\_\_ Profesional\_\_\_ Especialización\_\_\_  
Maestría\_\_\_ Doctorado \_\_\_ Otro\_\_\_ ¿Cuál?\_\_\_\_\_ No sabe/No responde  
\_\_\_\_\_

3) Clasifique de 1 a 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota) el grado de satisfacción que siente al trabajar en la E.M.R.U.

1\_\_\_ 2\_\_\_ 3\_\_\_ 4\_\_\_ 5\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_\_\_

4) Indique el rango en el que está su salario.

Entre 1 y 2 SMLMV\_\_ Entre 3 y 4 SMLMV\_\_ Entre 4 y 5 SMLMV \_\_ Entre 6 y 7 SMLMV \_\_ Más de 8 SMLMV \_\_ No sabe/No responde \_\_\_\_

5) Señale el tipo de vinculación que tiene con la E.M.R.U.

Carrera Administrativa\_\_ Libre Nombramiento y Remoción \_\_ Contrato a término fijo\_\_ Prestación de Servicios\_\_ Otro, ¿Cuál? \_\_\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_\_

6) ¿Hace cuántos años está vinculado con la E.M.R.U.?

R/ \_\_\_\_\_

7) ¿Qué tipo de funciones desempeña en la E.M.R.U.?

R/ \_\_\_\_\_

### **Coordinación y articulación interna:**

1) Califique de 1 a 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota), el grado de articulación de todos los procesos de la empresa de renovación frente al proyecto Ciudad Paraíso.

1\_\_ 2\_\_ 3\_\_ 4\_\_ 5\_\_ No sabe/No responde \_\_\_\_

2) Califique de 1 a 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota), la articulación de todos los equipos de trabajo de la E.M.R.U.

1\_\_ 2\_\_ 3\_\_ 4\_\_ 5\_\_ No sabe/No responde \_\_\_\_

3) Califique de 1 a 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota), la comunicación interna de la E.M.R.U.

1\_\_ 2\_\_ 3\_\_ 4\_\_ 5\_\_ No sabe/No responde \_\_\_\_

4) Califique de 1 a 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota), la comunicación externa de la E.M.R.U.

1\_\_\_ 2\_\_\_ 3\_\_\_ 4\_\_\_ 5\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

5) Considera que el presupuesto anual de la E.M.R.U. es:

Muy bajo\_\_\_ Bajo\_\_\_ Regular \_\_\_ Alto\_\_\_ Muy alto\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

6) ¿Cómo calificaría, del 1 al 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota), las relaciones de la E.M.R.U. con los siguientes agentes en estos aspectos? (La opción No sabe/No responde puede ser representada con una "X")

Agentes	Institucional/Normativo	Administrativo	Económico	Político
Alcaldía municipal.				
Secretaría de Infraestructura.				
Secretaría de Bienestar Social.				
Secretaría de Planeación.				
Secretaría de Transporte.				
Concejo Municipal.				
Metro Cali (MIO).				
Departamento de Planeación Nacional.				
Ministerio de Transporte.				

Fiscalía General de la Nación.				
CAMACOL.				
Cámara Colombiana de Infraestructura.				
CONCRETESA.				
Canales Desarrolladores .				
Promotores del Centro Comercial Ciudad Paraíso.				
Organizaciones Comunitarias.				
Dueños de predios que han vendido.				
Dueños de predios que faltan por vender.				

### **Relación con los otros actores.**

1) Considera que los problemas que se han presentado con la comunidad se han solucionado:

Muy fácil \_\_\_ Fácil\_\_\_ Normal \_\_\_ Difícil \_\_\_ Muy difícil\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

2) Considera que los planes sociales integrales se han implementado:

Muy bien\_\_\_ Bien\_\_\_ Regular\_\_\_ Mal\_\_\_ Muy Mal\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

3) Considera que el proyecto se ha socializado con la comunidad:

Muy bien\_\_\_ Bien\_\_\_ Regular\_\_\_ Mal\_\_\_ Muy Mal \_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

4) Califique de 1 a 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota), el grado de interés que considera tienen los inversionistas en el Proyecto Ciudad Paraíso.

1\_\_\_ 2\_\_\_ 3\_\_\_ 4\_\_\_ 5\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

5) ¿Qué tan parecidos o diferentes considera que son las organizaciones públicas y privadas que están involucradas en el Proyecto Ciudad Paraíso?

Muy parecidas\_\_\_ Parecidas\_\_\_ Ni parecidas, ni diferentes\_\_\_ Diferentes\_\_\_

Muy diferentes\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

6) Califique de 1 a 5 (siendo 1 la menor nota y 5 la mayor nota), el grado de confianza que tiene en que el Proyecto Ciudad Paraíso se desarrolle en su totalidad.

1\_\_\_ 2\_\_\_ 3\_\_\_ 4\_\_\_ 5\_\_\_ No sabe/No responde \_\_\_

## **Anexo 1.B**

### **Entrevista a Funcionarios y Representantes de las Organizaciones Involucradas y Comunidad.**

Objetivo de la entrevista: Conocer las impresiones de los diferentes actores involucrados en el Proyecto Ciudad Paraíso en relación con la gestión y a las relaciones existentes en el proyecto.

#### **Conocimiento y percepción sobre el proyecto Ciudad Paraíso.**

- 1) ¿Cómo podría caracterizar el proyecto? (¿Qué piensa de él? ¿Qué opinión le merece ese proceso de intervención urbana?)
- 2) ¿Cómo considera que han sido los resultados del Proyecto Ciudad Paraíso?

#### **Los actores involucrados en el Proyecto Ciudad Paraíso.**

- 1) ¿Sabe usted qué actores u órganos están involucrados en el Proyecto?
- 2) ¿De qué forma ha participado, usted o su entidad, en el desarrollo de Ciudad Paraíso?
- 3) ¿Qué opinión tiene del papel desempeñado por (Sector público, privado, sociedad civil (comunidad))?
- 4) ¿Qué elementos (ideas, valores, normas, presupuesto) de los actores considera que han influido en el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso?

#### **Las relaciones entre los diferentes actores involucrados en el Proyecto Ciudad Paraíso.**

- 1) ¿Cómo las relaciones entre los actores han incidido en el desarrollo del Proyecto Ciudad Paraíso?

- 2) ¿Cómo ha sido su relación con la EMRU y con Ciudad Paraíso?
- 3) ¿Cómo ha sido su relación con los demás actores del proyecto (sector privado, sociedad civil-comunidad)?

### **Capacidad institucional y gestión hacia el Proyecto.**

- 1) ¿Cómo considera que ha sido la gestión de la E.M.R.U. hacia el Proyecto Ciudad Paraíso?
- 2) ¿Qué piensa de la capacidad institucional de la E.M.R.U.?
- 3) ¿Cómo se han desarrollado las relaciones con las administraciones de Ospina (2008-2011) y Guerrero (2012-2015), y cómo cree que va a ser con la administración presente?
- 4) ¿Confía en que el Proyecto Ciudad Paraíso se materialice en su totalidad? ¿Por qué?

### **Anexo 2.**

#### **Personas Entrevistadas.**

Entidad/Organización	Nombre	Cargo
Empresa Municipal de Renovación Urbana	Nelson Londoño	Gerente General
Empresa Municipal de Renovación Urbana	Olga Arbeláez	Gerente Gestión Predial
Empresa Municipal de Renovación Urbana	Ana Elizabeth Murillo	Directora Gestión Social
Promotora Centro Comercial Ciudad Paraíso	María Alejandra Jaramillo	Encargado del Proyecto Ciudad Paraíso
Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso	Carlos Córdoba	Miembro



Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso	Fernando Quintero	Miembro
METROCALI	Diego Castellanos	Encargado del Proyecto Ciudad Paraíso.

### Anexo 3.

Ponencia presentada en el marco del proyecto de investigación.

ACOSTA, Sebastián. “La gobernanza urbana en los proyectos de recuperación urbana: Una reflexión analítica”. Presentado en el XII Seminario de investigación urbana y regional: La región como escenario de la reflexión territorial. Septiembre de 2016. Cali.

